

# **Arbeiderpartiet og krisepolitikken i mellomkrigsårene**

En analyse av hovedlinjene i Arbeiderpartiets krisepolitiske syn, med utgangspunkt i Nygaardsvold-regjeringens krisepolitikk i perioden 1935-1938

Ingrid Lastein Hansen

Masteroppgave i historie

Høst 2010

Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)

Universitetet i Oslo (UiO)

## **Forord**

Denne oppgaven har blitt til gjennom en lang og krevende prosess.

Først og fremst vil jeg takke veileder Einar Lie for gode faglige innspill, tilgjengelighet og ikke minst tålmodighet. En takk går også til familie og venner for oppmuntrende ord underveis.

Arkivpersonalet på Riksarkivet fortjener en takk for informativ veiledning i arkivet.

Til slutt vil jeg takke Odin for lange fine turer og et entusiastisk nærvær.

Kragerø, 12. november, 2010,  
Ingrid Lastein Hansen

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1. Innledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 Tema og problemstilling .....	4
1.2 Fremgangsmåte og begrepsavklaring .....	5
1.3 Tidligere fremstillinger .....	6
1.4 Kilder.....	8
1.5 Disposisjon .....	10
<b>Kapittel 2. Arbeiderpartiet og 1920-tallskrisen.....</b>	<b>12</b>
2.1 Arbeiderpartiets håndtering av den økonomiske krisen i 1920-årene.....	13
2.1.1 Kriseprogrammet av 1922 .....	13
2.1.2 Arbeiderpartiets holdning til kartell- og trustlovgivningen.....	15
2.1.3 Arbeiderpartiets syn på paripolitikken .....	17
2.2 Arbeidsledighetskrisen i mellomkrigsårene .....	20
2.3 Arbeiderpartiet og den statsfinansielle krise .....	23
2.4 Oppsummering .....	26
<b>Kapittel 3. Ny kriseforståelse i Arbeiderpartiets planer på begynnelsen av 1930-tallet .</b>	<b>27</b>
3.1 Det tradisjonelle syn på økonomisk politikk.....	28
3.2 Det aktive grunnsyn .....	31
3.3 Ole Colbjørnsen og 3-årsplanen .....	34
3.4 Arbeiderpartiets kriseplan 1934 .....	38
3.5 Arbeiderpartiet og Ragnar Frisch .....	40
3.6 Oppsummering .....	42
<b>Kapittel 4. Fra kriseplan til budsjettforlik.....</b>	<b>43</b>
4.1 Krisedebatten i 1934.....	43
4.2 Nygaardsvolds krisepolitiske ambisjoner.....	47
4.3 Arbeiderpartiregjeringens tilleggsbudsjett .....	51
4.4 Finansiering av krisebevilgningene.....	55
4.6 Oppsummering .....	58
<b>Kapittel 5. Krisebudsjetter - arbeidslinja eller produksjonslinja?.....</b>	<b>59</b>
5.1 Arbeidslinja i budsjett og i den politiske debatt .....	59
5.2 Forskjellige former for støtte til investeringsformål .....	65
5.3 Oppsummering .....	71

<b>Kapittel 6. Finansdepartementets betydning for regjeringen Nygaardsvolds finanspolitikk. ....</b>	<b>73</b>
6.1 Finansdepartementets påvirkning på politikken.....	73
6.2 Finansdepartementets håndtering av tiltakssakene .....	80
6.3 Oppsummering .....	84
<b>Kapittel 7. Konklusjoner .....</b>	<b>85</b>
7.1 Krisepolitiske holdninger og synspunkter i Arbeiderpartiet .....	85
7.2 Det øvrige politiske miljø og embetsverkets holdninger .....	86
7.3 Hvor er det brudd og omlegging i krisepolitikken og hvor er det sammenheng og kontinuitet?.....	88
<b>Kilder og litteratur .....</b>	<b>90</b>
Arkiv.....	90
Riksarkivet.....	90
Aviser .....	90
Andre kilder.....	90
Litteratur.....	90

# Kapittel 1. Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Denne masteroppgaven vil studere hovedlinjer i Arbeiderpartiets krisepolitikk i mellomkrigstiden. Utgangspunktet for analysen er Nygaardsvold-regjeringens krisepolitikk i årene 1935-1937/38. En hovedproblemstilling blir hvordan kan man forklare bakgrunnen for utformingen av denne politikken. Jeg har valgt et langt tidsperspektiv for problemstillingen. Politikken som ble ført i posisjon etter 1935 vil bli belyst i forhold til partiets standpunkter i opposisjon hele mellomkrigsperioden. Dette gjør jeg primært for å undersøke hvor det kan konstateres brudd og omlegging på det krisepolitiske området og hvor det finnes sammenheng og kontinuiteter. Følgende hovedspørsmål kan stilles: Kan det trekkes kontinuitetslinjer fra Nygaardsvold-regjeringens syn på krisepolitikk tilbake til Arbeiderpartiets syn på statlig krisehåndtering på 1920-tallet?

Tidligere forskning er preget av et fokus på endringene som skjedde på begynnelsen av 1930-tallet. Her ser flere et klart brudd og opptakten til en regimeendring i den økonomiske politikken.<sup>1</sup> Den etterfølgende perioden med Nygaardsvold i regjering blir fremstilt som en overgangsperiode eller parentes i krisepolitisk forstand, der det er kontinuiteter mellom det tidlige 1930-tallet og etterkrigstidens økonomiske politikk. Denne studien vil ta utgangspunkt i politikken som ble ført etter 1935. Fokuset rettes mot hele mellomkrigsperioden. Ved å trekke linjene tilbake i tid – til perioden forut for 1930-tallsprogrammet åpnes det etter min oppfatning for en annet perspektiv på Arbeiderpartiets holdning til økonomisk politikk i mellomkrigsårene. Dersom en ser på hele perioden vil det kunne stilles spørsmål ved om ikke endringene tidlig på 1930-tallet bedre kan karakteriseres som en episode, der partiets grunnholdning i krisepolitiske spørsmål finnes i forlengelsen av diskusjoner som foregikk på 1920-tallet.

---

<sup>1</sup> Berge Furre, *Norsk historie fra 1914-2000: Industrisamfunnet – frå vokstervisje til framtidstvil*, (Oslo: Samlaget, 2000); Even Lange, *Samling om felles mål 1935-1970*, Aschehougs norgeshistorie, 11 bd, (Oslo: Aschehoug, 1998); Rune Slagstad, *De nasjonale strategier*, (Oslo: Pax, 1998).

## 1.2 Fremgangsmåte og begrepsavklaring

I denne undersøkelsen vil jeg operere med to innfallsvinkler til hvordan man kan forklare utformingen av arbeiderpartiregjerings krisepolitiske disposisjoner. For det første vil fokuset rettes mot holdninger og synspunkter i Arbeiderpartiet: Hvilke betraktninger ble gjort av sentrale arbeiderpartipolitikere i tilknytning til krise- og budsjettpolitikken. Analysen vil her se på en rekke aspekter: Hva mente man om hvilken rolle staten kunne og burde ha i det økonomiske liv i nedgangstider. Hvilke virkemidler mente man var hensiktsmessig å ta i bruk, hvor store skulle de statlige overføringene eventuelt være, og hvem skulle nye godt av dem? I tilknytning til dette: ønsket man å ta i bruk nye kreditt- og finanspolitiske virkemidler for å bekjempe arbeidsledigheten. Dersom man ikke var villig til det, hvorfor var man det i så fall ikke? Var man innstilt på å legge opp til grunnleggende endringer i den økonomiske politikken, der staten skulle være en hovedaktør i å skape industriell vekst og velstand. Hvordan korresponderte Nygaardsvold-regjeringens syn med de nye retningslinjene som var nedfelt i krisepanen og 3-årsplanen. Var sentrale regjeringsmedlemmer tilstrekkelig overbevist om 1930-tallsprogrammet til at det kunne bli styrende for den praktiske politikken? Mente Nygaardsvold og co noe som skilte dem fra forgjengerne?

For det andre vil jeg konsentrere meg om det man kan omtale som ytre faktorer. Her tenker jeg på hvordan det øvrige politiske miljø stilte seg til den nye krisepolitikken og styringsambisjonene til Arbeiderpartiet. Innvendingene var mange og sterke. Selv om det ikke er grunnlag for å skjære alle partiene over en kam, må det kunne påstås at motforestillingene mot nye kreditt- og finanspolitiske virkemidler forente Bondepartiet, Venstre og Høyre. Skepsisen mot å øke statens gjeld for å løse sysselsettingsproblemene var stor. Et viktig aspekt er hvordan den parlamentariske situasjonen vanskeliggjorde mulighetene for Nygaardsvold-regjeringen til å realisere en djervere krisepolitikk. Fokuset vil i tillegg rettes mot Finansdepartementet. Her vil analysen dreie seg om å undersøke hvilke betraktninger embetsmennene gjorde seg i tilknytning til opplegget for finanspolitikken. Et sentralt aspekt vil være hvordan holdningene innad i Finansdepartementet påvirket utformingen av politikken til arbeiderpartiregjeringen.

Med krisepolitikk forstår jeg de virkemidler som ble tatt i bruk på statlig nivå for å bekjempe en av krisens alvorligste virkninger – arbeidsledighetsproblemet. Begrepet dekker først og

fremst den politikken som ble ført over statsbudsjettene. Her tenker jeg konkret på hvordan sammensetningen av inntektssiden skulle se ut og hvordan sammensetningen av utgiftssiden skulle komponeres. Med andre ord hvordan skulle staten skaffe midler til krisebekjempelse og hvordan ønsket man å innrette krisemidlene. I tillegg vil krisepolitikk også omfatte opprettelsen av statlige kredittformidlingsinstitusjoner som Industribanken og Tiltakskommisjonen. Tiltak spesielt rettet mot primærnæringene holdes i all hovedsak utenfor.

Ettersom denne studien er orientert mot å vise hvordan arbeiderpartiregjeringen utformet sin krise- og budsjettpolitikk, begrenser jeg undersøkelsen til å gjelde til og med budsjettåret 1937/38. Det er hvordan regjeringen la opp krisepolitikken sin som er temaet, ikke hvordan de videreførte den. Årene frem til 1938, med tre budsjettforelegg, vil være tilstrekkelig for å kunne etablere en forståelse av hva arbeiderpartiregjeringen mente kunne og burde gjøres for å bekjempe krisen med statlige midler.

### 1.3 Tidligere fremstillinger

Vi vet mye om Arbeiderpartiets økonomiske nyorientering i 3-årsplanen og kriseplanen av 1934. Flere har forsøkt å gi en tolkning av hva planene var uttrykk for og hvordan de skal forstås i samtidens økonomisk-politiske klima. Felles for fremstillingene er at dette representerte nye betraktningsmåter om statens rolle i økonomisk politikk og således et brudd med tradisjonell økonomisk-politisk tankegang. At det representerte noe nytt har man altså langt på vei vært enige om; det man har vært uenige om er hva denne økonomiske nyorienteringen besto i. En vanlig tolkning er at planene var inspirert av moderne makroøkonomiske ideer (Frisch og Keynes).<sup>2</sup> Et viktig arbeid i så måte er Helge Nordviks artikkel "Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering av den økonomiske politikken i Norge i 1930-årene".<sup>3</sup> Her diskuterer Nordvik innflytelsen fra både Keynes og Frisch, med hovedvekt Frischs rolle i utformingen av Arbeiderpartiets nye økonomiske politikk.

---

<sup>2</sup> Helge W. Nordvik, "Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering av den økonomiske politikken i Norge i 1930-årene", i *Historisk tidsskrift* 56, nr. 1 (1977); Furre, *Norsk historie fra 1914-2000*; Francis Sejersted, *Historisk introduksjon til økonomien*, 3 utg. (Oslo: Cappelen, 1992).

<sup>3</sup> Nordvik, "Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering".

Kjetil Gjørme Andersen utfordrer denne fortolkningsrammen i en artikkel ved å hevde tyske forbilder for 3-årsplanens forfatter, Ole Colbjørnsen.<sup>4</sup> Han hevder at den politiske konteksten denne planen ble utformet i er viktig for forståelsen av den. Kjetil Jakobsen er også i sin hovedoppgave kritisk til å se 3-årsplanen med keynesianske briller. Han mener at 3-årsplanen mer enn noe annet er uttrykk for en ny produksjonslinje, der det sentrale ved Arbeiderpartiets nyorientering på begynnelsen av 1930-tallet var den korporativt organiserte ”realøkonomien”.<sup>5</sup> I det økonomisk-politiske klimaet i begynnelsen av 1930-årene var det den teknokratisk-korporative modellen som fikk sitt gjennombrudd. Riktignok med visse elementer av ”keynesianisme”.<sup>6</sup> Christine Myrvang er imidlertid usikker på om produksjonslinja var noe nytt som dukket opp med 3-årsplanen. Hun tar til orde for at den norske arbeiderbevegelse hadde et produksjonsalternativ på 1920-tallet, og mener at det er fruktbart å betrakte Colbjørnsens produksjonsorientering i 3-årsplanen i forlengelsen av debatten som foregikk tidligere i mellomkrigstida.<sup>7</sup> Rent tematisk må det sies at Myrvangs arbeide er beslektet med temaet i denne undersøkelsen, ettersom Myrvangs studie er orientert mot å vise at det er forbindelseslinjer mellom mellomkrigstidas tidlige fase og reorienteringen på 1930-tallet.

Berge Furre, Even Lange og Tore Pryser behandler hovedtrekkene i arbeiderpartiregjeringens økonomiske politikk i sine oversiktsverk.<sup>8</sup> Her er det de store linjene i henholdsvis norsk historie og norsk arbeiderbevegelses historie, som er fokus. Fremstillingene berører forholdet mellom Arbeiderpartiets økonomiske nyorientering i krisedebatten i 1933/34 og den politikken som ble ført av Nygaardsvold-regjeringen etter 1935, men i generelle ordelag. Harald Berntsens biografi om Johan Nygaardsvold diskuterer Nygaardsvolds krisepolitikk i kapitlet ”Tilbaketog fra Keynes”.<sup>9</sup> Her gjør Berntsen seg noen tanker om hvorfor arbeiderpartiregjeringen ikke førte en mer ekspansiv økonomisk politikk slik det kanskje var ventet ut fra krisedebatten 1933/34. Francis Sejersted kommer også inn på dette i sin bok *Historisk introduksjon til økonomien*.<sup>10</sup> Felles for fremstillingene er at ikke

---

<sup>4</sup> Kjetil Gjørme Andersen, ”En norsk treårsplan?”, i *Historisk tidsskrift* 82, nr. 1 (2003).

<sup>5</sup> Kjetil Jakobsen, ”Efter oss kommer overfloden: Teknokratisk moderniseringsideologi i norsk politikk og samfunnsvitenskap 1917-1953”, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1994.

<sup>6</sup> Ibid., 204.

<sup>7</sup> Christine Myrvang, ”Sosialistiske produksjonsidealer – ’dagen derpaa’: Storskala og teknokrati i norsk sosialiseringsdebatt og – teori 1917-1924”, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1995, 189.

<sup>8</sup> Furre, *Norsk historie*; Tore Pryser, *Klassen og nasjonen (1935-1946)*, Arbeiderbevegelsens historie, 4 bd, (Oslo: Tiden, 1988); Lange, *Samling om felles mål*.

<sup>9</sup> Harald Berntsen, *I malstrømmen – Johan Nygaardsvold 1879-1952*, (Oslo: Aschehoug, 1991), 381-391.

<sup>10</sup> Sejersted, *Historisk introduksjon til økonomien*, 111.



problemkomplekset blir undersøkt videre. Man nøyer seg med å lansere et par fruktbare teser som kan forklare manglende ekspansiv politikk fra arbeiderpartiregjeringens side. Men disse blir ikke gjenstand for videre undersøkelser.

Enkelte arbeider, som handler om hva som førte Norge ut av krisen på 1930-tallet, bidrar til innsikt i Nygaardsvold-regjeringens økonomiske politikk. Her kan nevnes Tore J. Hanisch og Even Langes artikkel "Krise og vekst. Norsk økonomi i 1930-årene" og Einar Lies artikkel "Hva førte Norge ut av krisen i 1930-årene?" Vinklingen i disse arbeidene har imidlertid vært hvilken innvirkning de offentlige budsjetter hadde på den økonomiske utviklingen i 1930-årene. Krisepolitikken innhold og profil er i mindre grad et tema. Det diskuteres ikke hvilken motivering som lå bak politikken, det vil si hvilke betraktninger som lå til grunn for regjeringens budsjettmessige disposisjoner, slik temaet er i denne undersøkelsen.

Frode Helgeruds hovedoppgave om Tiltakskommisjonen og Rolv Petter Amdams artikkel "Teknologi og planøkonomi" tar for seg industripolitikken til arbeiderpartiregjeringen som selvstendig undersøkelsesobjekt.<sup>11</sup> I artikkelen trekkes det linjer fra 3-årsplanen til industripolitikken som ble ført etter 1935. Helgeruds hovedoppgave er en undersøkelse av Tiltakskommisjonens virke og hvordan de øvrige partier og norsk industri oppfattet dette krisepolitiske tiltaket. Undersøkelsen til Helgerud er grundig og omfattende. Likevel konsentrerer han seg mest om samtidens reaksjoner på Tiltakskommisjonen, samt dens indre virke. I mindre grad knytter han an til en overordnet diskusjon om hva slags type arbeidsledighetspolitikk dette var uttrykk for og hvordan dette skal forstås relatert til krisedebatten 1933/34, selv om han selvsagt kommer inn på dette.

## 1.4 Kilder

Kildene jeg bygger på, er fremfor alt Stortingsforhandlinger. Her har i første rekke referater fra finansdebattene vært spesielt viktige. Jeg har gjennomgått finansordskifter fra 1933-1937. Fra 1933/34 ble bevilgninger direkte rettet mot krisebekjempelse samlet i en felles proposisjon. Denne praksisen ble opprettholdt etter 1935. Disse budsjettproposisjonene og innstillingene for årene 1935-1937/38, har vært sentrale kilder i min undersøkelse. Fordelene

---

<sup>11</sup> Frode Helgerud, "'Viel Geschrei und wenig Wille': Kommisjonen for nye arbeidstiltak, planlegging og økt selvberging 1935-1940", Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1976; Rolv Petter Amdam, "Teknologi og planøkonomi", i *Arbeiderhistorie*, nr. 4, (1989).

med å se de ekstraordinære krisebevilgningene under ett har vært åpenbare. Det har vært langt enklere å finne frem til de ulike postene og størrelsen på bevilgningene. Samtidig har det gjort det lettere å se hovedlinjene i arbeiderpartiregjerings krisepolitiske disposisjoner. Jeg har for øvrig studert behandlingen av viktige saker som statsgarantiene, Tiltakskommisjonen og Industribanken i Stortinget. Proposisjoner og komitéinnstillinger i tilknytning til disse sakene er undersøkt i tillegg til de påfølgende debattene i Stortinget. Når det gjelder Tiltakskommisjonens arbeid med fordelingen av statsgarantiene har særlig stortingsmeddelelsene vært til stor nytte. Utover dette har jeg sett på innstillinger og debatter vedrørende krisepolitikken. Enkelte saker/bevilgninger har vært underlagt lange ordskifter i Stortinget.

Jeg hadde forventet at regjeringens protokoller for årene 1935-1937/38 var tilgjengelige på Riksarkivet. Etter å ha etterlyst dette materiale, både muntlig og skriftlig, fikk jeg til svar at man først begynte å føre protokoll noen år senere og at protokoller fra denne perioden ikke eksisterer.

Viktige kilder for min studie har vært Colbjørnsen og Sømmes 3-årsplan fra 1933 og Arbeiderpartiets kriseplan fra 1934. Begge er trykket av Arbeiderpartiets forlag og er publiserte dokumenter. Ettersom kriseplanen var Arbeiderpartiets offisielle økonomiske politikk i 1934, har jeg viet dette programskriftet størst oppmerksomhet. Det er et svært oversiktlig, detaljrikt og lettest skrift der hovedlinjene i den nye politikken blir presentert på en tydelig måte. 3-årsplanen har jeg ikke studert like nøye. Likevel har jeg etablert en god nok oversikt til å kunne se de to sysselsettingsplanene i sammenheng og danne et bilde av innholdet i Arbeiderpartiets økonomiske nyorientering.

Ettersom jeg har valgt å belyse Finansdepartementets rolle i utformingen av budsjettpolitikken til regjeringen Nygaardsvold, har departementsarkivene på Riksarkivet vært relevant kildemateriale for min studie. Primært har det vært materiale i tilknytning til forberedelsen av statsbudsjettene, som skjedde i Finanskontoret i Finansavdelingen. Jeg har konkret vært på jakt etter kommentarer fra sentrale embetsmenn til budsjettutkastene, samt interne notater ment for meningsutveksling. Disse kunne eventuelt gi en indikasjon på hvilke betraktninger som ble gjort av embetsmennene i tilknytning til opplegget for finanspolitikken. Gjennomgangen av materialet har vært gjort relativt systematisk, uten at resultatet på noen måte har stått i forhold til arbeidet. For det første har det vært svært sparsomt med nedskrevne

kommentarer. Det har rett og slett vært vanskelig å finne eksempler der embetsmennene har gitt uttrykk for sitt budsjettpolitiske syn. For det andre har håndskriften til enkelte embetsmenn vært svært vanskelig å tyde. Materialet har, slik jeg har erfart det, vært lite systematisert, vært svært fragmentarisk og uoversiktlig. Det kan ha sammenheng med manglende krav til skriftlig dokumentasjon og rapportering fra interne budsjettmøter, telefonkonferanser med videre. Jeg har foreksempel ikke funnet sammenfattede kommentarer fra embetsverket til råbudsjettene. Til gjengjeld har brevkorrespondanse mellom Finansdepartementet og øvrige departementer vært til stor nytte. Her har embetsmenn gitt uttrykk for synspunkter som viser hvilke holdninger og vurderinger som preget Finansdepartementet i perioden.

Et annet forhold som kan forklare at jeg har funnet få eksempler der embetsverket eksplisitt har tilkjennegitt sine synspunkter, er at regjeringen Nygaardsvold i liten grad la opp til en politikk som brøt med det budsjettpolitiske synet som var rådende i Finansdepartementet.

Stortingsforhandlingene og departementsarkivene er supplert med en gjennomgang av avisene *Arbeiderbladet* og *Aftenposten* for årene 1933-1937, med hovedtyngden på *Arbeiderbladet*. Siden *Arbeiderbladet* var partiets hovedorgan, ble krisepolitikken viet betydelig spalteplass. Arbeidspartiets ledersjikt gav til kjenne sine synspunkter i ledere, kommentarer, intervjuer og leserinnlegg. Gjennomgangen av *Arbeiderbladets* årganger har vært gjort relativt systematisk. Enkelte årganger, som 1934 og 1935/36, har blitt studert grundig. Jeg har undersøkt hva som ble skrevet om kriseplanen generelt og de nye finanspolitiske virkemidlene spesielt. Dessuten har jeg sett på hvordan man omtalte budsjettforslagene til Nygaardsvold-regjeringen og den linja de la seg på i krisepolitikken. Her har spesielt Ole Colbjørnsens vurderinger og synspunkter vært interessante.

## **1.5 Disposisjon**

Oppgaven er disponert dels tematisk og dels kronologisk. Kapittelinnstillingen følger en kronologi ved at jeg starter med 1920-tallet i kapittel 2, dernest tar jeg for meg partiets nyorientering i 1933/34 i kapittel 3. Endelig behandler jeg perioden i posisjon fra 1935-1938 i kapittel 4, 5 og 6. Kapitlene er også strukturert tematisk, der kapittel 5 og 6 utpeker seg ved en ren tematisk tilnærming.

I kapittel 2 foretar jeg en relativt bred analyse av Arbeiderpartiets holdning til den økonomiske krisen på 1920-tallet. Her handler det om hvilke standpunkter partiet inntok til kartell- og trustlovgivningen, til paripolitikken samt hvilke løsninger partiet mente staten burde bidra med for å gjøre noe med sysselsettingsproblemet. Et hovedspørsmål er å analysere hvordan partiet utformet sin krisepolitikk på 1920-tallet. I tilknytning til dette: hvilke mål hadde Arbeiderpartiet for statlig deltagelse i det økonomiske liv.

Kapittel 3 tar for seg krisens fremvekst og perioden 1933/34 da de to kriseplanene til Arbeiderpartiet ble laget. Et sentralt aspekt her er på hvilket nivå foregikk diskusjonene om den nye ekspansive tankegangen. Hvem var hovedpersoner i disse diskusjonene og hvilken posisjon hadde disse aktørene i partiet? Hvor hentet de inspirasjon fra og hvor nye var ideene om å føre en aktiv konjunkturpolitikk for å stimulere til økt produksjon og sysselsetting?

I kapittel 4 behandler jeg tidsperioden fra kriseplanen ble parlamentarisk behandlet i Stortinget vinteren 1934 til tilleggsbudsjettet til Nygaardsvold-regjeringen ble lagt frem våren 1935. Et sentralt spørsmål er hvordan krisedebatten påvirket arbeiderpartiregjeringens styringsambisjoner. Dessuten hvordan påvirket budsjettforhandlingene med Bondepartiet utformingen av krisepolitikken? Et annet viktig aspekt er hvorvidt Nygaardsvold selv målbar et syn som korresponderte med den ekspansive tankegangen i kriseplanene, eller om han i sterkere grad var preget av et konvensjonelt budsjettpolitisk syn.

Kapittel 5 analyserer hvordan Nygaardsvold-regjeringen ønsket å innrette krisemidlene. Et hovedspørsmål er hvorvidt man fokuserte på arbeidsintensive sektorer når det kom til krisebevilgninger over budsjettene. Eller valgte man å fokusere på den produksjonslinje som var toneangivende både kriseplanen og 3-årsplanen?

Kapittel 6 vil fokusere på Finansdepartementets rolle i den økonomiske politikken til arbeiderpartiregjeringen. Her vil et sentralt aspekt være hvilket budsjettpolitisk syn som var rådende i embetsverket. I tilknytning til dette: hvordan påvirket det utformingen av arbeiderpartiregjeringens krisepolitikk?

## Kapittel 2. Arbeiderpartiet og 1920-tallskrisen

Dersom man ser etter kontinuiteter i Arbeiderpartiets krisepolitiske syn mellom 1920-årene og det sene 1930-tallet, må man gå inn i en del saker som sto sentralt i Arbeiderpartiets økonomiske politikk på 1920-tallet. Gjennom hele perioden lå det et spenningsforhold mellom å argumentere innenfor og utenfor den bestående samfunnsorden når det gjaldt økonomiske spørsmål. Viktigere er det at partiet i disse årene tok standpunkt i konkrete krisediskusjoner, og utmeislet med det et fundament i sin tenkning, som skulle vise seg å bli slitesterkt. To forhold bidro til å forme partiets kriseløsninger på 1920-tallet. Det ene var fremveksten av krisen og en stadig ekspanderende arbeidsledighet som bet seg fast. Det andre var krisen i statsfinansene, som oppsto dels som følge av den særskilte situasjonen under 1. verdenskrig, og dels som et resultat av en ekspansiv budsjett- og lånepolitikk som ble innledet i krigens slutfase. Med utgangspunkt i antagelsen om at 1920-tallet var formative år, vil et sentralt spørsmål i denne del av fremstillingen bli hvordan Arbeiderpartiet i denne perioden utformet sin krisepolitikk.

For å etablere en forståelse av partiets tenkning, vil det første punkt handle om Arbeiderpartiets kriseprogram av 1922, partiets argumentasjon i tilknytning til kartell- og trustlovgivningen, samt partiets holdning til paripolitikken. Gjennom å ta standpunkt i disse sakene ble det avdekket hvilke mål Arbeiderpartiet hadde for statlig deltagelse i det økonomiske liv. Dernest vil oppmerksomheten rettes mot arbeidsledighetskrisen og partiets holdning til de tiltak som de borgerlige satte inn for å bøte på problemene i 1920-årene. Hadde Arbeiderpartiet noe alternativ til de virkemidlene de borgerlige lanserte? Til slutt vil jeg behandle krisen i statsfinansene. Her vil jeg dels se på bakgrunnen for krisen, men først og fremst vil jeg konsentrere meg om hvilken betydning den statsfinansielle krisen fikk for partiets budsjettpolitiske syn. I den forbindelse; hvordan stilte Arbeiderpartiet seg til de borgerliges nedskjæringspolitikk?

## 2.1 Arbeiderpartiets håndtering av den økonomiske krisen i 1920-årene

Det har vært hevdet at Arbeiderpartiet konsentrerte seg om fordelingsproblematikken frem til 1930-årene, og at denne konsentrasjonen var sterkt farget av krigstidens inflasjon.<sup>12</sup> På mange måter er dette interessant som et utgangspunkt for å forstå Arbeiderpartiets holdning til økonomiske spørsmål i 1920-årene.

Et sentralt element i partiets krisepolitikk i 1920-årene var såkalt motkonjunkturrell fordeling av offentlige arbeider. Arbeiderpartiet var tydelige på at staten måtte øke aktiviteten i offentlig anleggsvirksomhet, fortrinnsvis til vei- og jernbaneutbygging, for å lindre problemene med arbeidsledighet i nedgangstider. Forutsetningen var at det fantes oppsparte midler tilgjengelig på forhånd. Partiets finanspolitiske talsmann Christopher Hornsrud, kom allerede i finansordskiftet i 1919 inn på selve kjernen i forestillingen om konjunkturberedskap:

”under opgangstider bør vi utskrive store og sterkt progressive skatter, betale gjæld og samle størst mulig reserve, til nedgangstiden som kommer. Og da, - naar nedgangstiden kommer- da maa det offentlige, stat og kommune, anvende sine reserver blant andet til øket bygning av jernbaner, veier osv. osv og derigjennem supplere den uregelmæssige, den uharmoniske spekulative privatvirksomhet”.<sup>13</sup>

Dette kom etter hvert til å bli et gjengs syn i mellomkrigstiden.<sup>14</sup> Men det bør påpekes at disse tanker om konjunkturutjevning aldri var aktuelt ettersom fondsopplegging ikke ble gjennomført. Arbeiderpartiet kritiserte stadig de borgerlige for dette.

### 2.1.1 Kriseprogrammet av 1922

Etter stortingsvalget i 1921 var det en grunnleggende diskusjon om hvorledes norsk arbeiderbevegelse skulle forholde seg til den økonomiske krisen. Det endte med at Arbeiderpartiet formulerte et kriseprogram med sikte på å lindre krisens virkninger innenfor

---

<sup>12</sup> Francis Sejersted, ” Ideal, teori og virkelighet: Nicolai Rygg og pengepolitikken i 1920-årene”, i *Demokrati og rettsstat*, (Oslo: Pax, 2001), 88.

<sup>13</sup> Hornsrud sitert i Sejersted, ”Ideal, teori og virkelighet”, 56 og 57.

<sup>14</sup> Nicolai Rygg hevdet det samme synspunkt i 1912. Ibid., 57.

rammene av det kapitalistiske system. Dette var Arbeiderpartiets første sammenhengende program som tok sikte på å komme med løsninger på den omfattende økonomiske krise.<sup>15</sup>

Det første kravet i programmet var ”arbeide eller underhold for enhver arbeider.” En betydelig vekt ble lagt på statlige bevilgninger til jordbruk og nydyrking, nærmere bestemt 100 millioner, som utgjorde en hovedpost på programmet. Tanker om å føre en nasjonaløkonomisk selvbergingspolitikk der jordbruket som ”landets modernæring” sto sentralt, var å regne som tradisjonell sosialistisk krisepolitikk og hadde lite med moderne økonomisk analyse å gjøre.<sup>16</sup> Bureisning og jorddyrking var likevel et sentralt element i Arbeiderpartiets sysselsettingspolitikk gjennom hele mellomkrigsperioden.

I kriseprogrammet var dekningsmåten for de økte kriseutgifter tenkt på følgende måte: ” De nødvendige midler skaffes tilveie, ikke bare ved nye laan, men ved en ekstraordinær, konfiskatorisk skat paa de store formuer og en sterkt progressiv beskatning av de store indtægter. ”<sup>17</sup> Her lå neppe noen tanker om en ekspansiv økonomisk politikk.

Lånefinansiering av utgifter til arbeidsledighetens bekjempelse var ensbetydende med økt statsgjeld, og det måtte prinsipielt avvises ettersom statsgjelden allerede var foruroligende høy. Når man hadde unngått å legge seg opp reserver i oppgangstider, var Arbeiderpartiet tydelige på at man måtte gå skatteveien i stedet for låneveien for å skaffe midler til krisens bekjempelse. Når det gjaldt skatt, mente Arbeiderpartiet at de største inntektene skulle skattlegges hardere enn før, og ved hjelp av en økt formuesskatt skulle en få midler til ”stabilisering av arbeidslivet”.<sup>18</sup> I tillegg var kravet om formuesskatt skjerpet med uttrykket ”konfiskatorisk”. Her viser Egil Nysæter i sin undersøkelse at Arbeiderpartiet støttet seg på den danske konservative politiker L. V. Birck, som mente at de bemidlede i samfunnet burde betale statsgjelden.<sup>19</sup> Denne form for omfordeling hadde sannsynligvis en positiv

---

<sup>15</sup> Drivende krefter bak kriseprogrammet var foruten Haavard Langseth, Olav Scheflo, Ansgar E. Olaussen og Arvid G. Hansen. Alle disse tilhørte partiets Kominternfløy og fulgte NKP ved splittelsen i 1923. Kritikken internt i forbindelse med kriseprogrammet gjorde seg gjeldende fra flere hold innen arbeiderbevegelsen. Det ble blant annet omtalt i Tidsskriftet *Mot Dag* som et ”linjeløst sammenrot av faglige og samfundsøkonomiske krav”. Per Maurseth, *Gjennom kriser til makt (1920-1935)*, Arbeiderbevegelsens historie, 3 bd, (Oslo: Tiden, 1987), 261.

<sup>16</sup> Sejersted, ”Ideal, teori og virkelighet”, 60.

<sup>17</sup> Det norske Arbeiderpartis kriseprogram 1922, trykket i Maurseth, *Gjennom kriser til makt*, 258.

<sup>18</sup> Egil Nysæter, ”Sosialistane og pengepolitikken 1920-1928”, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 1972, 31.

<sup>19</sup> Ibid.

effekt på den totale etterspørsel.<sup>20</sup> At denne type skattelegging også hadde en viss ekspansiv effekt, var likevel ikke en del av Arbeiderpartiets argumentasjon.

Programmet inneholdt også et krav om kapitalistisk planøkonomi som på lengre sikt skulle lette gjennomføringen av sosialismen. Opprettelse av valutaråd og et økonomisk råd skulle bringe kredittvesen og utenrikshandel inn under samfunnsmessig kontroll. Her var perspektivet lagt på en gradvis overgang til sosialismen. Planøkonomien skulle lede inn i et overgangssamfunn, ikke gjennom direkte sosialisering, men ved at staten styrket sin kontroll over det private næringsliv og ved at staten reiste industri for egen regning. Produksjonslivet måtte bringes på fote som en nødvendig hjelp mot arbeidsledigheten. Arbeiderpartiets Haavard Langseth, som var en av bidragsyterne til programmet, la vekt på en statsstøttet kartellisering av industrien og lanserte slagordet ”Fra Kaos - gjennom Krisen - til Plan.”<sup>21</sup> Langseth var ingeniør og en av arbeiderbevegelsens sosialiseringsteoretikere.<sup>22</sup> Han var inspirert av Taylor-systemets positive innvirkning på produktiviteten og mente at det var et nødvendig redskap i et sosialisert produksjonssystem.<sup>23</sup> En rasjonell, gjennomregulert produksjon i store bedriftsenheter skulle forhindre kaos og øke produktiviteten.

### **2.1.2 Arbeiderpartiets holdning til kartell- og trustlovgivningen**

Et sentralt trekk ved den økonomiske utvikling i 1920-årene var statens intervensjon i næringslivet gjennom kartell- og trustlovgivningen. Dette innebar en klar modifisering av det kapitalistiske system. Det var de borgerlige partier som satt i regjeringssposisjon. Følgelig var det de borgerlige partier som var pådriver for å gjennomføre trust- og kartellovgivningen. I så måte må Arbeiderpartiet regnes som en ubetydelig aktør. Etter mitt syn var denne lovgivningen likevel et godt utgangspunkt for Arbeiderpartiets tankegang om statlig kontroll og regulering av økonomien.

Først litt om bakgrunnen for lovgivningen. Alle partier på Stortinget var enige om at sammenslutninger og organisering av næringslivet hadde klare samfunnsmessige fordeler. Det var nødvendig med organisert samarbeid for å få bukt med den prisødeleggende konkurranse og for å øke lønnsomheten. I tillegg initierte også staten til organisert samarbeid mellom

---

<sup>20</sup> Ibid., 32.

<sup>21</sup> Maurseth, *Gjennom kriser til makt*, 261.

<sup>22</sup> Myrvang, ”Sosialistiske produksjonsidealer ”153.

<sup>23</sup> Ibid., 160.



produsenter i de tilfeller ulike interesser gjorde det vanskelig å få til frivillighet. De som ønsket kartellisering la derfor et sterkt press på staten for å få til en lovfestet kartellisering. Staten ble derfor trukket inn som medhjelper gjennom lovgivning som tvang ufrivillige næringsdrivende med. Dette gjaldt blant annet i jordbruket og i fiskeriene.

Det var behov for et statlig kontrollorgan for å unngå at frivillige sammenslutninger baserte sin virksomhet på boikott, eksklusivavtaler eller ugrunnet prisforskjell. Dette førte til at Stortinget i 1926 vedtok trustloven eller ”lov om kontroll med konkurranseinnskrenkninger og prismisbruk”. Ved Stortingets behandling av innstillingen fra trustkommisjonen var det største stridsspørsmålet om bedriftene skulle kontrolleres på forhånd eller etterhånd. Venstre regjeringen i 1926 mente at kapitlet om forhåndskontroll var en av grunnpilarene for hele loven. Det endte opp med at Venstres forslag ble vedtatt. Ved behandlingen av trustloven var det viktigste for Arbeiderpartiet å kunne kontrollere næringslivet. Dessuten er det sterke indikasjoner på at Arbeiderpartiet så på trustloven som et skritt i retning av en sosialistisk samfunnsorden. Dette kan underbygges ved at Arbeiderpartiets Alfred Madsen i debatten blant annet uttalte følgende:

”Fra fri konkurranse har vi sett utviklingen gjennomløpe en hel epoke til sammenslutninger av alle slags truster og karteller o.s.v., og fra disse private monopoler, som vi har i dag og som behersker næringslivet, ser vi utviklingen fremover, ikke tilbake til fri konkurranse, men fremover til sosiale monopoler, fremover til en organisasjon av det økonomiske liv, av produksjon og omsetning og fordeling, i overenstemmelse med det arbeidende og forbrukende folks behov og interesser, fra private til sosiale monopoler, fra privatkapitalismens, storkapitalismens, trustenes tidsalder frem til sosialisering av produksjonen og omsetningen”.<sup>24</sup>

Arbeiderpartiet sto på den sosialistiske linje og ønsket altså å bruke den sterke stat til å erstatte den herskende økonomiske orden med en ny.<sup>25</sup> Terje Kili påpeker at helt sentralt i Madsens sosialdeterministiske analyse var klassemotsetningene.<sup>26</sup> Utviklingen forutsatte et maktskifte i samfunnet, fra kapitalistklassen til det arbeidende folk. Han fremholder at til tross for ulike

---

<sup>24</sup> Madsen sitert i Svein Dahl, *Høyre og staten: Høyres holdning til statlige inngrep i det økonomiske liv i mellomkrigstiden*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1985), 115.

<sup>25</sup> Dahl, *Høyre og staten*, 117.

<sup>26</sup> Terje Kili, ”Den borgerlige sosialisten: Wilhelm L. Thagaard 1917-1945”, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1993, 106.

ideologiske ståsted, var det likevel en viss likhet mellom synet til prisdirektør og venstremann Wilhelm Thagaard og Alfred Madsen i Arbeiderpartiet.<sup>27</sup> Thagaard, som var medlem av trustkommisjonen, avga i den forbindelse en særuttalelse. Her drøfter Thagaard muligheten for gjennom statlig kontroll å omdanne kartellene til halvoffentlige organer, som kunne danne ryggraden i en offentlig organisering av næringslivet. Thagaard ville altså opprettholde det private næringsliv, men i en modifisert form. Likhetene mellom arbeiderpartirepresentantene og Thagaard gjorde seg gjeldende i synet på den frie konkurranse og behovet for organisering av økonomien.

Stikk i strid med kapitalistisk tankegang bidro trust- og kartellovgivningen til en modifisering mot en regulerende og planleggende stat. Dette må sees som en gunstig utvikling for Arbeiderpartiet da denne lovgivning var i samsvar med Arbeiderpartiets syn på statlig regulering og kontroll. Denne samfunnsutviklingen passet derfor godt til partiets fokus på den sterke stat. En kan kanskje si at Arbeiderpartiet fikk indirekte aksept for deler av deres synspunkter, og lovgivningen fikk derfor betydning for Arbeiderpartiets fremtidige politiske utvikling. Partiet må ha erkjent at samfunnet utviklet seg i en retning der en viss sosialisme var mulig innenfor et kapitalistisk system. Sannsynligvis bidro erkjennelsen av denne samfunnsutviklingen til en for Arbeiderpartiet glidning bort fra et sosialistisk grunnsyn med det klare mål å avskaffe kapitalismen til omrisset av en form for organisert kapitalisme.

### **2.1.3 Arbeiderpartiets syn på paripolitikken**

Paripolitikken var sentral i den økonomiske politikk som ble ført i 1920-årene. Denne pengepolitikken kom etter hvert til å utløse strid både i det politiske miljø og mellom sentrale økonomer og sentralbanksjefen Nicolai Rygg. I ettertid fremstår denne politikken, særlig i perioden 1925-1927, som svært uheldig for landet da den ikke bidro til løsning av krisen, men snarere forsterket den. Ettersom konsekvensene av pengepolitikken manifesterte seg ble konfliktnivået i de sentrale miljøer i samtiden enda sterkere uten at det fikk betydning for selve gjennomføringen av paripolitikken. På mange måter sto Arbeiderpartiet på sidelinjen her. Likevel kan det påstås at partiets etter hvert konsistente argumentasjon mot pengepolitikken, særlig under deflasjonens andre fase, fikk betydning for partiets praktiske

---

<sup>27</sup> Ibid.

politikk. Kampen mot paripolitikken var derfor hovedsaken for partiet under valgkampen i 1927.

Det internasjonale pengesystem ble ødelagt under første verdenskrig fordi de fleste land opphevet tilknytningen til gull. Dette skjedde også i Norge og bidro til en sterk vekst i pengemengde, kredittvolum og prisnivå, spesielt fordi et var knapphet på varer.<sup>28</sup> For å få kontroll med den kraftige prisstigningen, valgte de fleste land, også Norge, det virkemiddel å binde valutaen til gull på nytt. En av de ivrigste forkjempere for en slik pengepolitikk var Nicolai Rygg, fra 1920 ansatt som direktør i Norges Bank. Han fikk støtte fra Høyre og Venstre og i innledningsfasen også fra de fleste norske økonomer. For de borgerlige partier var paripolitikken et viktig virkemiddel for å bringe statsfinansene i orden. I en vanskelig situasjon ble det etter alt å dømme viktig å finne et ankerfeste. Dette fant man ved å vende tilbake til de stabile forhold før krigen. De påkjenninger som deflasjonen ville føre til i form av innskrenket produksjon og høy arbeidsløshet, ble sett på som et nødvendig ledd i en prosess for å gjenreise sunne økonomiske forhold.

Arbeiderpartiets fremste talsmann i penge- og finansspørsmål Christopher Hornsrud uttalte sin tilslutning til Ryggs linje i Stortinget i 1920.<sup>29</sup> Dette må sees i sammenheng med at Arbeiderpartiet hadde vært opptatt av dyrtidsspørsmålet siden 1916-1917. Det kan synes som at holdningen deres til deflasjonslinjen i 1920-21 kan være koblet opp mot kampen mot dyrtiden, og samtidig en mangel på oversikt over ulempene ved deflasjonspolitikken. Deflasjonen gjorde seg gjeldende i faser utover i 1920-årene og en hadde hele tiden muligheten til å stabilisere kroneverdien på et lavere nivå enn pari.<sup>30</sup> Så skjedde ikke til tross for en bedring i handelsbalansen og overskudd i statsregnskapet. Fra 1921 endret sentrale medlemmer av Arbeiderpartiet sin holdning til deflasjonslinjen. Man så sammenhengen mellom stigende arbeidsløshet og en kontraktiv pengepolitikk. Det var imidlertid fortsatt et syn blant enkelte at å slippe opp på deflasjonslinjen ville bidra til å holde dyrtida oppe. Men Arbeiderpartiets Hornsrud argumenterte for arbeidslivets prioritet framfor en stabil pengeverdi.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Prisstigning som følge av knapphet på varer kalles dyrtid.

<sup>29</sup> Nysæter, "Sosialistane og pengepolitikken", 21.

<sup>30</sup> Valutakommisjonens innstilling fra januar 1926 hadde pekt på behovet for kursstabilisering ut fra hensynet til kommende budsjetter. Uten en slik stabilisering ville det være umulig for Høyre-regjeringene å gjennomføre en sin saneringsstrategi.

<sup>31</sup> Nysæter, "Sosialistane og pengepolitikken", 23.

Egil Nysæter har i sin undersøkelse kommet frem til at Arbeiderpartiets holdning til deflasjonspolitikken hadde en tendens til å skifte med konjunktorene.<sup>32</sup> Han fremhever likevel at innleggene fra partiets side mot Norges Banks deflasjonspolitik under trontale- og finansdebatten i 1922, var et viktig vendepunkt.<sup>33</sup> Arbeiderpartiet var for alvor blitt oppmerksomme på hvilke konsekvenser for arbeidslivet den kontraktive politikken ville få. Nettopp denne koblingen ble en alt mer fundamental innsikt utover på 1920-tallet.<sup>34</sup> Selv om partiet opplevde splittelser både til høyre og til venstre på 1920-tallet, opptrådte de homogent i Stortinget på det pengepolitiske området.

Den internasjonale høykonjunkturen som startet i 1925 fikk ikke full effekt i Norge på grunn av paripolitikken. Dette medførte en særnorsk krise i perioden 1925 til 1927. I denne perioden er det langt flere holdepunkter for å fremheve Arbeiderpartiets konsekvente kamp mot deflasjonspolitikken.<sup>35</sup> Særlig fordi situasjonen for gjeldbundne kommuner og for fiskere og bønder ble svært vanskelig. At gjeld som var stiftet i billige kroner skulle betales tilbake med sammen beløp i kroner som var nesten dobbelt så mye verdt, ble opplevd som svært urettferdig. Arbeiderpartiets hovedsak i valgkampen i 1927 var motstanden mot paripolitikken og dens virkninger. Sannsynligvis var dette årsaken til at Arbeiderpartiet gjorde et meget godt valg i 1927, der de fikk 59 av 150 representanter i Stortinget.

Francis Sejersted trekker frem to forhold som han mener svekker tesen om at Arbeiderpartiet var en konsekvent motstander av paripolitikken. For det første innebar paripolitikken lønnsøke for de som hadde arbeid, og for det andre satt ikke Arbeiderpartiet i en slik posisjon at de måtte ta avgjørelser. Han betegner derfor partiets holdning til deflasjonslinjen som blek kritikk.<sup>36</sup> Den blekner, i følge Sejersted, ytterligere ved å sammenlikne med sosialdemokratenes pengepolitikk som ble ført i Danmark og i England på samme tid. Der satt sosialdemokratene i regjeringsposisjon og førte tradisjonell paripolitikk slik som Rygg gjorde i Norge.<sup>37</sup> Slik jeg leser Sejersted ville Arbeiderpartiet sannsynligvis ført en liknende pengepolitikk som i Danmark og England, dersom de hadde sittet i regjeringsposisjon. Dette er en rimelig antagelse. Tilbakevending til gullstandarden ble en avpolitiseringsprosess, som

---

<sup>32</sup> Ibid., 28.

<sup>33</sup> Ibid., 27.

<sup>34</sup> Etter hvert fikk den sin teoretiske fundament i autoriteten Gustav Cassel. Både Sverre Krogh og Kristoffer Hornsrud støttet seg på Cassel, som pekte på faren ved den finanspolitikken som tok sikte på å tilbakeføre kronens verdi til førkrignivå.

<sup>35</sup> Nysæter, "Sosialistane og pengepolitikken", 5.

<sup>36</sup> Sejersted, "Ideal, teori og virkelighet", 60.

<sup>37</sup> Ibid., 58.

underbygges av politikernes motvilje mot å ta ansvar for en økonomisk besværlig og politisk usikker utvikling. Det er lite som tyder på at Arbeiderpartiet hadde en annen holdning enn de øvrige politiske partier i så måte. Likevel kommer en ikke forbi at partiet gjennom hele 1920-tallet holdt et tydelig fokus på det man opplevde som en uakseptabel konsekvens av deflasjonslinjen, nemlig økt arbeidsledighet. Partiet argumenterte stadig mer overbevisende mot en politikk som bidro til en eskalering av krisesymptomer. På den måten må det sies at Arbeiderpartiet viste en klar tendens til å ha langt mindre toleranse enn det øvrige politiske miljø for de negative konsekvensene parilinjen hadde for sysselsettingen.

## **2.2 Arbeidsledighetskrisen i mellomkrigsårene**

Når jeg nå skal si noe om arbeidsledighetskrisen i mellomkrigstiden, vil fokuset primært rettes mot selve omfanget av arbeidsledigheten, samt Arbeiderpartiets holdning til de tiltak som de borgerlige satte inn for å bøte på problemene i 1920-årene.

Den økonomiske krisen som nådde Norge ut på høsten i 1920 hang sammen med et voldsomt prisfall og krise i verdensøkonomien. Ettersom norsk økonomi i betydelig grad var rettet mot eksport, ble man sårbar overfor internasjonale svingninger. Industrien var særlig utsatt. Stort sett steg arbeidsledigheten i de årene industriproduksjonen gikk tilbake. Den sank tilsvarende når industriproduksjonen steg. Den høye ledigheten frem til og med 1931 var primært ledsaget av sviktende etterspørsel etter arbeidskraft.<sup>38</sup> Medvirkende til dette var at arbeidsproduktiviteten i flere næringer steg som følge av tekniske nyvinninger.

Den andre store økonomiske nedgangstid kom på begynnelsen av 1930-tallet. Her var det hovedsaklig sterk vekst i tilbudet av arbeidskraft som førte til høy arbeidsledighet helt frem til den 2. verdenskrig. Økningen i arbeidskraftstilbudet skyldtes store fødselskull som kom i arbeidsdyktig alder i mellomkrigsårene, samtidig som det ble innført innvandringsstopp til Nord-Amerika fra 1930.<sup>39</sup> I tillegg kom som tidligere nevnt en egenskapet krise i perioden 1925-1927, som bidro til at en gikk glipp av den internasjonale oppgang. Det er grunn til å tro at folk flest opplevde krisen som sammenhengende. Imidlertid var det ikke en sammenhengende økonomisk nedgangstid. Tvert i mot tegnet mellomkrigstiden samlet sett

---

<sup>38</sup> Ola Honningdal Grytten, "En empirisk analyse av det norske arbeidsmarked 1918-1939: Arbeidsledigheten i Norge i internasjonalt perspektiv", Doktoravhandling, Norges Handelshøyskole, 1994, 294.

<sup>39</sup> Ibid., 295.

seg som en periode i vekst både med hensyn til sysselsetting og BNP.<sup>40</sup> I tillegg så økte reallønnen for industriarbeidere som hadde fast arbeid. Arbeidernes lønninger gikk i perioden nedover, men prisene falt enda raskere. Det innebar at reallønnen målt ved kjøpekraften av et dagsverk gjennomgående steg. Den steg ikke jevnt, men over hele perioden ser vi en gunstig utvikling. Konsekvensen var at de som hadde fast arbeid også hadde høyere realinntekter. For disse grupper var erfaringen med bedre levekår og romsligere økonomi annerledes enn for det brede segment av arbeidsledige.

For årene 1921-1939 viser de offisielle ledighetstallene fra Statistisk sentralbyrå en gjennomsnittlig arbeidsledighet på 20,5 prosent.<sup>41</sup> Om lag en tredjedel av alle fagorganiserte var arbeidsløse i 1933. Bevilgninger til kamp mot arbeidsløsheten skapte skarpe skillelinjer i det politiske landskap. Det var et hevdvunnet prinsipp at samfunnet hadde plikt til å gripe inn overfor den nakne nød.<sup>42</sup> Bevilgningene var tradisjonelt svært beskjedne og tok kun sikte på å avhjelpe de aller verste og iøynefallende konsekvensene av arbeidsløshet. Derfor lå understøttelsen langt under hva en arbeider kunne oppnå ved å forsørge seg selv. Det nye innebar nå at det nedverdiggende i forsorgssituasjonen gjaldt vide befolkningsgrupper og ikke bare noen få skjøre eksistenser. Noe slikt som hver 8. eller 9. familien hadde forsorgsunderstøttelse i 1932.<sup>43</sup>

Arbeidsløsheten tidlig på 1920-tallet ble i tillegg avhjulpet ved at kommunene satte i gang nødsarbeid. Det var i utgangspunktet enighet på Stortinget om at arbeidsledigheten skulle avhjelpes ved nødsarbeid. Høyregjeringen viste utstrakt vilje til å ta initiativ til arbeidsledighetsbevilgninger da etterkrigskrisen satte inn omkring 1920. Det skyldtes kanskje ikke bare et sosialpolitisk engasjement, men også at man i utgangspunktet forestilte seg at krisen skulle bli kortvarig. Derfor kunne man sette inn et støt for å kutte toppen av ledigheten ved rask handling. I tillegg var ikke omfanget av den statsfinansielle krise riktig fordøyd.

Nødsarbeidet var i første rekke veiarbeid og skogsarbeid. Lønningene lå imidlertid klart under nivå av ordinær lønn og arbeidet var tidsbegrenset. En primær målsetting var å lindre ikke å

---

<sup>40</sup> Nasjonalproduktet ble bortimot fordoblet mellom 1919-1939. Grytten, "En empirisk analyse av det norske arbeidsmarked".

<sup>41</sup> Ibid., 292.

<sup>42</sup> Rolf Danielsen, *Borgerlig oppdemningspolitikk 1918-1940*, Høyres historie 2 bd, (Oslo: Cappelen, 1984), 25.

<sup>43</sup> Hans Fredrik Dahl, *Norge mellom krigene: Det norske samfunn i krise og konflikt 1918-1940*, (Oslo: Pax, 1975), 41.

avskaffe ledigheten ved offentlige tiltak. Ettersom kommunene fikk dårligere råd utover på 1920-tallet ble deres muligheter til å følge opp kampen mot arbeidsledighet redusert. Konsekvensen ble at offentlig støtte til nødsarbeid avtok. Kommunene gikk i stedet over til å utbetale fattigunderstøttelse. I 1921 ble det satt omkring 10 000 mann i nødsarbeid, i 1931 var tallet sunket til 2000 til tross for en økning i antallet arbeidsløse.<sup>44</sup>

Ikke bare markerte Arbeiderpartiet seg som motstander av det den nedverdiggende forsgspolitikken, de var også kritisk til underbetalt nødsarbeid. Dette kan underbygges ved å se på Arbeiderpartiets kriseprogram av 1922. Her heter det blant annet følgende: "De saakaldte nødsarbeidere lønnes med ordinær løn".<sup>45</sup> Videre kan vi se på regjeringserklæringen for Hornsruds regjering av 31. januar 1928. Her fremkommer det: "Den ekstraordinære bevilgning til avhjelp av arbeidsløshet vil bli foreslått øket og systemet med underbetalt nødsarbeid avskaffet." I løpet av disse årene ser vi at Arbeiderpartiet ønsker nødsarbeidssystemet til livs. "Arbeid eller underhold" var slagordet. Det var ensbetydende med arbeid til tariffmessig lønn eller arbeidsledighetsstønad som var til å leve av. Dette må ses i sammenheng med Arbeiderpartiets syn på inntektspolitikken. Den gjengse oppfatning blant de borgerlige partier var at det var nødvendig med lave lønninger for å dempe inflasjonen. Lave lønninger var å regne for et botemiddel mot prisstigningen.<sup>46</sup> Francis Sejersted påpeker at i Arbeiderpartiets argumentasjon mot denne form for inntektspolitikk, skulle de komme inn på kommer på klare keynesianske baner.<sup>47</sup> Arbeiderpartiets Olav Scheflo skrev følgende i en leder i *Social-Demokraten* i 1920: "Arbeidsløshetskrisen skyldes ikke overproduksjon, men underforbruk. Den økonomiske likevekt kan ikke gjenopprettes da prisfall og lavere lønninger ikke bevirker øket produksjon."<sup>48</sup> Sejersted trekker også fram andre eksempler på liknende keynesiansk argumentasjon hos sentrale arbeiderpartifolk. Alfred Madsen skal ha uttrykt slike tanker i *Arbeiderbladet* i 1923. "Senkning av arbeidslønningene betyr mindre kjøpeevne og større vanskeligheter."<sup>49</sup>

Arbeidsledigheten var et vedvarende og omfattende problem selv om den fluktuerte og varierte sterkt innenfor ulike næringer. De statlige virkemidlene man tok i bruk fra borgerlig

---

<sup>44</sup> Maurseth, *Gjennom kriser til makt*, 338.

<sup>45</sup> Det norske Arbeiderpartis kriseprogram 1922, trykket i Maurseth, *Gjennom kriser til makt*, 258.

<sup>46</sup> "Den skandinaviske valutakonferansen lanserte arbeidsomhet og sparsomhet som botemidler mot inflasjonen i 1920". Sejersted, "Ideal, teori og virkelighet", 61.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Scheflo sitert i Sejersted, "Ideal, teori og virkelighet", 61.

<sup>49</sup> Madsen sitert i Sejersted, "Ideal, teori og virkelighet", 61.

side, må ses innenfor rammen av liberalistisk økonomiske politikk, der staten skulle ha et minimumsansvar for å avhjelpe problemene. Nødsarbeidssystemet samt forsorgspolitikken utgjorde de sentrale virkemidlene i 1920-årene. Nødsarbeidssystemet var utformet med tanke på at tiltakene skulle forårsake minst mulig forstyrrelser i markedet, derav lave lønninger. Arbeiderpartiets holdning til disse tiltakene bar preg av at man oppfattet dem som minimumsløsninger. Man etterlyste et større statlig engasjement, først og fremst gjennom økte ekstraordinære krisebevilgninger. I tillegg ville partiet legge om krisepolitikken og satse på ordinære offentlige arbeider i stedet for underbetalt nødsarbeid. Argumentasjonen for å tone ned nødsarbeid som en hovedbestanddel i den statlige krisepolitikken, er interessant ettersom man her kom inn på en underkonsumpsjonsforklaring på krisen. Partiet mente at lave lønninger ville forsterke krisen snarere enn å løse den.

## **2.3 Arbeiderpartiet og den statsfinansielle krise**

Norges ekstremt store statsgjeld ved inngangen til 1920-årene kom til å bli bestemmende og legge føringer for den finanspolitikk som ble ført i mellomkrigstiden. Den statsfinansielle situasjon la begrensninger på hvilke tiltak politikerne så at det var mulig å gjennomføre. Tidlig på 1930-tallet tilsvarte bare rentene på statsgjelden hele 30 % av statsinntektene. De store statlige låneopptak under 1. verdenskrig og i den første etterkrigstid hadde påført store gjeldsbyrder som budsjettene nødvendigvis måtte komme til å bære preg av i lang tid. Disse erfaringene førte til en mentalitet hos politikerne der underskuddsbudsjettering ble betraktet som uansvarlig og medførte store byrder for fremtidige generasjoner. Budsjettbalanse ble derfor et mål i seg selv, et mål en nær sagt måtte strebe etter for enhver pris. Premissene var på mange måter lagt for krisediskusjonene. Man befant seg i en statsfinansiell krise, som virket betydelig inn på tanker, debatt og handlinger under de omskiftelige økonomiske forhold i mellomkrigstiden. Det er lite som tyder på at Arbeiderpartiet skilte seg fra de øvrige partier på dette området.

En av grunnene til at man hadde havnet i en alvorlig statsfinansiell krise var mangel på system i den offentlige regnskapsførsel under krigen. Finansdepartementet og etter hvert Stortinget manglet oversikt over den faktiske statsfinansielle stilling. De viktigste krigstidsutgiftene ble holdt utenfor statsbudsjettet og statsregnskapet, og Stortinget godtok dette. Tankegangen var at det eksisterende budsjettssystem var uegnet i en krigssituasjon, og at



utgiftene til nøytralitetsvern og proviantering ikke kunne undergis den sedvanlige detaljerte bevilgningsprosedyre. De provisoriske krisedepartementene ble ikke avkrevd regelmessige regnskaper for bruken av de forskutterte midler. Prosessen med avvikling av kriseadministrasjonen kom til å avdekke hvor omfattende og kostbar den statlige virksomheten hadde blitt. Først etter krigen ble det klart at krigstidens utgifter i all hovedsak var blitt dekket ved lån som stort sett var tatt opp med fra fem til ti års avdragsfrihet.

Det var Venstre, som satt i regjering fra 1913-1923. Følgelig var det Venstre som fikk ansvaret for det finansielle forfallet. Det ble hevdet at Venstres finansledelse hadde forledet representantene på Stortinget til bevilgninger over statsbudsjettet. Arbeiderpartiet var særlig kritiske til at man hadde latt gjelden stige, ettersom man da fratok seg selv handlefrihet til å foreta konjunkturmessige justeringer. arbeiderpartirepresentantene Christopher Hornsrud og Johan Nygaardsvold uttalte blant annet i sine kommentarer til budsjettet i 1921: ”I denne oppgangsperiode burde staten (...) skaffet seg reserver til nedgangstiderne kommer. Men nu møter vi nedgangstiderne med øket statsgjeld, tom statskasse og ganske visst synkende inntekter.”<sup>50</sup>

Statsregnskapet viste frem til 1919/20 offisielt årvisse overskudd. Dette skyldtes at de viktigste krigstidsutgiftene ble holdt utenfor statsregnskapet. Fra da ble det tre år på rad gjort opp med underskudd som til sammen beløp seg til 228 millioner. Det er verdt å merke seg at underskuddene hadde økt betraktelig etter konjunkturomslaget i 1920. Dette er med på å forklare en bratt stigende gjeldskurven fra inngangen til 20-årene. Statsgjelden var firedoblet fra 1914-1925.<sup>51</sup> Først og fremst skyldtes det at offentlige investeringer i kommunikasjoner i løpet av 10 år hadde påført staten en gjeldsstigning på 474 millioner kroner.<sup>52</sup> Statsgjelden var nå blitt et påtrengende problem, og en nedadgående spiral med ny gjeldsstiftelse, dyre konverteringer og synkende kredittverdighet, var et lite ønskelig scenario. I en slik situasjon så man seg fra borgerlig side tvunget til å kombinere forsert gjeldsnedbetaling sammen med en kontraktiv budsjettpolitikk. Takten i nedbetalingstempoet og dekningsmåten var det imidlertid ikke konsensus om. Venstres lange saneringslinje sto mot Høyres korte. Etter Høyres oppfatning ville en ved heving av forbruksskattene få en bredest mulig spredning av byrdene via konsumet og mindre skadelige følger for kapitaldannelsen. Forslag

---

<sup>50</sup> St.forh.. 1921. D. 6. a. II, Inst. S. XV, 47.

<sup>51</sup> Dahl, *Høyre og staten*, 38.

<sup>52</sup> Ibid., 44.

om tollforhøyelse ble heftig motarbeidet av arbeiderpartirepresentantene. Alfred Madsen hevdet at skjerpede forbruksavgifter ville bety økede levekostnader for folkets brede lag, og at Høyreregjeringens skattepolitikk var både prinsipielt uriktig og umoralsk. ”Vi mener at regjeringens toldpolitikk er forbryderisk mot det arbeidende og forbrukende folk (...)”.<sup>53</sup>

For å redusere statens driftsutgifter ble det nedsatt såkalte ”øksekomiteer” på en rekke forvaltningsområder. Målet for mellomkrigstidens forenklings- og sparekomiteer var å redusere sentraladministrasjonens apparat og omkostninger. En grunnleggende oppfatning hos den første alminnelige sparekomité fra 1922 kan uttrykkes ved ordene ”tilbake til normale forhold”. De administrasjonsgrener der ”øksen”<sup>54</sup> gjorde sine største innhugg var sosialdepartementet, arbeidsdepartementet og handelsdepartementet. Arbeiderpartiet var uenig i besparelser som gikk på bekostning av sysselsettingen. Christopher Hornsrud og Magnus Nilssen hevdet at staten ikke burde gå foran i en nedgangstid med å oppsi folk som ikke kunne skaffes annet arbeid. Staten måtte med andre ord ikke bidra til arbeidsledighet.

Prinsipielle betenkeligheter overfor samfunnets evne til å bære ledighetsbevilgninger ble bestemmende for alle partier under sparetiden på 1920-tallet. Arbeiderpartiet skilte imidlertid lag fra de andre partiene i synet på hvilket grunnleggende ansvar staten skulle ha for å holde sysselsettingen oppe. Arbeiderpartiet uttrykte motstand mot en ensidig sparepolitikk. Innenfor rammen av sanering, bevilgningsreduksjoner og nei til kortsiktige behov ble det vanskelig å finne midler til sysselsettingstiltak. Arbeiderpartiet var svært kritisk til at sparekniven i særlig grad rammet utsatte grupper. Man ønsket derfor å bremse på kuttene til arbeidsledighetens bekjempelse. Det innebar at man tok avstand fra nedskjæring av de statlige og kommunale arbeidsbudsjettene. For å holde disse bevilgningene oppe var en villig til å foreta visse omprioriteringer på budsjettet. Nedskjæringene skulle komme på såkalte uproduktive utgifter som forsvarsutgifter og utgifter til kongehuset.

Dette viser at Arbeiderpartiet betraktet den balanserte budsjettdoktrine som et overordnet prinsipp. Holdningen var at budsjettene i fremtiden måtte være i balanse. Hornsrud uttrykte i debatten i Stortinget i 1924 følgende: ”Naar det gjælder at skape balanse i statsbudsjettet, saa burde det ogsaa være i høiere grad magpaaliggende, synes jeg, for regjeringen at gaa til

---

<sup>53</sup> Madsen sitert i Danielsen, *Borgerlig oppdemningspolitikk*, 122.

<sup>54</sup> Navnet kommer etter alt å dømme fra den britiske Geddes- komité med fem medlemmer, populært kalt for ”Øksen”

besparelser”.<sup>55</sup> Arbeiderpartirepresentanten Peter O. Thorviks uttalelser støtter det: ”Det er klart, at om det, at bringe balanse i budgettet, er vi alle enige; men der er forskjellige meninger om maaten at balansere budgettet paa”.<sup>56</sup> På den måten tok ikke Arbeiderpartiet avstand fra de borgerliges sparepolitikk som sådan, men de var i mot at nedskjæringene skulle ramme offentlige bevilgninger til arbeidsledighetens bekjempelse. Derfor ser vi også at Hornsrud-regjeringen, som den første regjering utgått fra Arbeiderpartiet, forutsatte budsjettbalanse da den la fram sin regjeringserklæring i 1928. De økninger i krisebevilgninger som Hornsrud-regjeringen bebudet skulle dekkes ved å skjerpe beskatningen av de rike og ved å skjære ned på militærbudsjettet.

## 2.4 Oppsummering

Hvordan Arbeiderpartiet formulerte sine krisepolitiske løsnninger på 1920-tallet var påvirket av to sentrale utviklingstrekk. For det første var det et ønske om å gjøre noe med den vedvarende høye arbeidsledigheten, som tiltross for nyere og mer nyanserte beregninger, må karakteriseres som en arbeidsledighetskrise. For det andre var man begrenset av de store statlige gjeldsproblemene som etterlot politikerne svært trange rammer for å drive krisepolitikk. Arbeiderpartiets forståelse av den alvorlige statsfinansielle situasjonen skilte seg i den forbindelse lite fra de andre politiske partiene på Stortinget i 1920-årene. Det var for dem like avgjørende å strengt holde seg til budsjettbalanse som finanspolitisk hovedregel. Med den statsfinansielle situasjonen som ramme var det likevel viktig for Arbeiderpartiet at det offentlige måtte være meget forsiktig med alle slags innskrenkninger som førte til arbeidsledighet. Man tok i den forbindelse avstand fra streng sparepolitikk. En liknende holdning viste partiet i sine standpunkter til paripolitikken. En måtte unngå å iverksette og opprettholde tiltak som bidro til å skape arbeidsledighet.

Det var en klar tendens i perioden at Arbeiderpartiet ønsket en mer kraftfull krisepolitikk enn de øvrige partier. Først og fremst viste det seg gjennom at partiet presset på for høyere krisebevilgninger. Midlene skulle i all hovedsak gå til ordinære offentlige arbeider samt bureisning og jorddyrking. Utgiftsøkningene skulle, når man ikke hadde fond å trekke på, primært dekkes ved å innskrenke militærutgiftene og skjerpe beskatningen av de rike.

---

<sup>55</sup> Hornsrud sitert i Nysæter, ”Sosialistane og pengepolitikken”, 140.

<sup>56</sup> Ibid.

### **Kapittel 3. Ny kriseforståelse i Arbeiderpartiets planer på begynnelsen av 1930-tallet**

Arbeiderpartiet laget to sysselsettingsplaner i perioden 1933/34 som vakte oppsikt, ettersom det her ble presentert nye retningslinjer for statlig krisehåndtering. To aktører med ulik tilknytning til partiet var særlig aktive i denne prosessen. Den ene var Ole Colbjørnsen, som sammen med Axel Sømme skrev En norsk 3-årsplan i 1933. Den andre var økonomen Ragnar Frisch som hadde arbeidet med konjunkturproblemet siden slutten av 1920-årene og åpenbart hadde et ønske om å kunne påvirke den praktiske politikken med sine teoretiske innsikter. Colbjørnsen var udiskutabelt den viktigste bidragsyter og pådriver for en kursendring i Arbeiderpartiets økonomiske politikk ved innledningen til 1930-tallet. Som premissleverandør satte han dagsorden for krisediskusjonene. I dette kapitlet vil jeg undersøke betydningen av at Colbjørnsen og Frisch i så sterk grad kom til å sette sitt preg på Arbeiderpartiets nye krisepolitikk i 1933/34. Følgende hovedspørsmål kan stilles: Var i realiteten de nye elementene i Arbeiderpartiets krisepolitikk ikke tilstrekkelig rotfestet i partiet som helhet, men kun uttrykk for synet til Colbjørnsen og Frisch?

Ettersom de nye kriseforslagene til Arbeiderpartiet brøt med et konvensjonelt krise- og budsjettpolitisk syn, vil det første punktet omhandle hvordan man ut i fra et tradisjonelt syn på økonomisk politikk tenkte seg at kriser skulle løses. Dernest hvordan moderne makroøkonomisk orienterte økonomer som Keynes og Frisch lanserte andre løsninger på sysselsettingsproblemet. Så vil jeg konsentrere meg om hvilken rolle Colbjørnsen hadde i utformingen av Arbeiderpartiets nye kriseløsninger. Hva besto hans ”prosjekt” i og hvor hentet han inspirasjon fra? Endelig vil oppmerksomheten rettes mot krisepланen, som var Arbeiderpartiets offisielle krisepolitikk i 1934. Hvordan foregikk diskusjonene mellom Colbjørnsen og Frisch i forkant av utarbeidelsen av krisepланen, og på hvilke områder ble Frischs synspunkter innlemmet i Arbeiderpartiets krisepлан?

### 3.1 Det tradisjonelle syn på økonomisk politikk

Felles for aktørene som bekjente seg til det Frisch omtalte som det ”aktive grunnsynet”, var en erkjennelse av at staten måtte ha en aktiv rolle dersom man skulle lykkes med på kort og mellomlang sikt å bryte den negative spiralen med produksjonsstans og økende arbeidsledighet. Konkret innebar det at man dreide fokus over på finanspolitikken som et legitimt styringsinstrument for statlig intervensjon og konjunkturpolitikk. Dette brøt radikalt med klassiske og nyklassiske økonomiske argumenter, som tilsa at staten skulle forholde seg passiv i nedgangstider. Først litt om det tradisjonelle synet på økonomisk politikk.

Nyklassisk teori gav ingen anvisning på krisepolitikk, da man mente at markedet på sikt ville være i stand til å stabilisere seg selv uten statlig innblanding.<sup>57</sup> Det innebar at man fra politisk hold skulle gjøre minst mulig med krisens virkninger, eller mer presist med de tilpasningsforstyrrelser som oppsto, ettersom disse på sikt ville løses av markedsmekanismen. Dette fikk betydning for hvordan man oppfattet arbeidsledighetsproblemet. Primært ble arbeidsledigheten et spørsmål om priser. Ved arbeidsledighet var prisnivået for høyt, eller prisnivået på arbeidskraft, det vil si lønna for høy. Botemiddelet mot arbeidsledighet var nedsettelse av lønningene. Senket man prisen på arbeidskraft til et punkt som motsvarte etterspørselen, ville alle finne arbeid. Arbeidsledigheten var derfor ikke ufrivillig ettersom den oppsto gjennom en uvillighet til å akseptere det lønnsnivå som ville gi arbeid til alle.<sup>58</sup> Den nyklassiske likevektsteorien var en teori om hvordan tilbud og etterspørsel tilpasset seg hverandre. Kriser som oppsto representerte tilpasningsforstyrrelser som på sett og vis var både ønskelige og nødvendige. I følge teorien var det da innebygget mekanismer slik at realøkonomien ville vende tilbake til den gode balanse.<sup>59</sup> Det synkende rentenivå og de synkende lønninger som krisen førte med seg, ville gjøre det lønnsomt å sette i gang produksjonen igjen.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Blant andre Alfred Marshall og Leon Walrus la grunnlaget for nyklassisk teori.

<sup>58</sup> Svante Beckman, med medvirkning fra Hans Chr. Johansen, Francis Sejersted, Henri J. Vartiainen, ”Økonomisk politik och teori i Norden under mellankrigstiden”, i *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden: Nordiska historikermötet i Uppsala 1974* Mötesrapport, (Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1974), 47.

<sup>59</sup> Sejersted, *Historisk introduksjon til økonomien*, 18.

<sup>60</sup> Ibid.

Når det gjaldt statens rolle i liberalistisk økonomisk politikk mener Sejersted at begrepet rettsstaten er mer betegnende enn begrepet laissez faire.<sup>61</sup> Statsfunksjonene skulle bindes til generelle normer, slik at statlig intervensjon i det økonomiske liv var forutsigbare.

Rettstatstenkningen forutsatte en oppdeling av samfunnet i en privat og en offentlig sfære, der den siste skulle ha en beskyttelses- og tilretteleggingsfunksjon i forhold til den første.<sup>62</sup> For eksempel var det å opprettholde et stabilt pengenivå avgjørende ettersom det ble betraktet som en grunnleggende forutsetning for det private næringslivs kalkulasjoner. Pengepolitikken var det sentrale instrument for konjunkturpolitikken, ikke finanspolitikken. Det å benytte finanspolitikken til politiske omprioriteringer ville tvert imot skape uønskede forstyrrelser i økonomien, og systemet var lagt opp slik at man søkte å motvirke dette.

Når det gjaldt finanspolitikken var det generelle kravet om budsjettbalanse fremherskende. Med begrepet "sunne finanser" forsto man et mindre budsjettoverskudd, samt at statens finansielle stilling var solid. En rådende oppfatning var at staten skulle forholde seg analogt med privatpersoner og sette "næring etter tæring". Hensynet til statens økonomiske evne ble derfor et avgjørende argument. Brudd på den balanserte budsjett doktrine for å mildne effekten av krisen var ikke tilrådelig. Det var ensbetydende med å overføre gjeldsbyrde til fremtidige generasjoner. Tanken om at man veltet byrder over på fremtiden var knyttet til det statsøkonomiske syn. Til grunn for dette synet lå blant annet sterke moralske forestillinger som var vel etablert hos de fleste av samtidens politikere. I tillegg ble det ansett som inflasjonsdrivende og var derfor uforenlig med den dominerende målsetting om et stabilt pengevesen. Krigstidens dyrtid hadde skapt en generell inflasjonsfrykt i samfunnet. Ekspansjonismen under krigen og i den første etterkrigstid hadde vist seg å bli en kostbar politikk. Ekspansjonistisk politikk var ensbetydende med inflasjonsdrivende politikk. Dette var dypt rotfestet i bevisstheten hos politikerne. Erfaringene med den sterke inflasjonen i visse land, først og fremst den tyske etterkrigsinflasjonen, forsterket dette. Derfor ble det avgjørende å holde fast på den finanspolitiske ortodoksi.

Den dominerende tanken var at påvirkningen av det langsiktige sysselsettingsnivået lå utenfor finanspolitikken muligheter.<sup>63</sup> Det var kun privat sektor som kunne øke sysselsettingsnivået på sikt. For å øke investeringsnivået trengte man kapital. Kapitalbyggingen ble bestemt av

---

<sup>61</sup> Sejersted, *Historisk introduksjon til økonomien*, 56.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Beckman m.fl, "Økonomisk politik och teori i Norden", 53.

sparingen i samfunnet. Resonnementet ble da at arbeidsløsheten ikke kunne reduseres uten at det fant sted en økning av sparingen, som igjen var nødvendig for investeringer.

Finanspolitikken skulle ikke skade de rikdomsbyggende kreftene. Blant annet måtte ikke skattenivået økes så sterkt at den private sektor ikke klarte å bygge opp en tilstrekkelig kapital, da dette ville redusere muligheter for økte investeringer. For å øke sparingen var den alminnelige oppfatning at det offentlige burde spare ved å skjære ned utgiftene i krisetider.

De mest sentrale personer i norsk sosialøkonomi, som blir identifisert med et tradisjonelt syn, var Peder Thorvald Aarum og Oscar Jæger.<sup>64</sup> Jæger hadde konsentrert seg om de østerrikske sosialøkonomene; den såkalte Wien-skolen, men var langt på vei på linje med Aarum, som la stor vekt på Alfred Marshalls *Principles of Economics* fra 1890.<sup>65</sup> Jæger utgav sin omfangsrike *Finanslære* i 1930. Finanslæren behandlet den offentlige sektors husholdning. Han så på finanslæren som ”de prinsipper, hvorefter de offentlige samfunds, statens og kommunenes offentlige husholdninger kan innrettes og føres på den for borgernes hensiktsmessige og rettferdigste måte”.<sup>66</sup>

Når Jæger har fått et ettermæle som representant for den snevre statsøkonomiske tankegang, skyldes det først og fremst hans understrekning av budsjettbalanse som en finanspolitisk hovedregel. Han hevdet at for statens og kommunenes vedkommende burde ikke budsjettene gjøres opp med underskudd med mindre det forelå oppsparte midler på forhånd. Jæger tok her til orde for en konjunkturutjevningsteori ved å hevde ”prinsippet om de offentlige utgifters anvendelse i rette tid”. Prinsippet var at man i gode tider la seg opp fond, som i perioder med arbeidsledighet ble anvendt til en utvidelse av de ordinære offentlige arbeidene. Man avviste den finanspolitiske ortodoksi på kort sikt og mente således at staten ikke burde innskrenke sin virksomhet i kriser, men at man tvert imot burde utvide den.<sup>67</sup>

Berg og Hanisch hevder at budsjettbalanse som finanspolitisk hovedregel neppe var ment så kategorisk som den var formulert av Jæger i *Finanslære*. Det må tas med i betraktningen Norges ekstremt store statsgjeld på denne tiden. Det rådende synet på gjeld hvilte på

---

<sup>64</sup> Aarums universitetskarriere ble relativt kort. Han ble utnevnt i 1917, men døde alt i 1926. Med sine to store lærebøker i teoretisk og praktisk sosialøkonomi, fikk han imidlertid en ikke ubetydelig innflytelse også kort tid etter sin død. Trond Berg og Tore J. Hanisch, *Vitenskap og politikk: Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*, (Oslo: Aschehoug, 1984), 101.

<sup>65</sup> Ibid., 111.

<sup>66</sup> Ibid., 119.

<sup>67</sup> Beckman m.fl, "Økonomisk politik och teori i Norden", 53.

forestillingen om at en betydelig del av statsinntektene burde gå til gjeldsnedbetaling. Til grunn for denne forestillingen lå en vurdering av gjelden som årsak til krisen, og at gjeldsnedbetaling ville gi bedre tider. Dog bør det nevnes at Jæger sammen med Wilhelm Keilhau og Ingvar Wedervang sendte et åpent brev til regjeringen og Stortingets finanskomité i mars 1932, der de frarådet at en planlagt gjeldsnedskrivning på 32 millioner kroner ble gjennomført.<sup>68</sup> I stedet anbefalte de at beløpet ble brukt til skattelettelser, til nye offentlige arbeider eller finansiering av en eventuell nedgang i skatteinntekten som følge av depresjonen.<sup>69</sup> Berg og Hanisch understreker at Jæger og Aarum i virkeligheten tok avstand fra den liberalistiske rettsstat og den snevre statsøkonomiske tankegang og lanserte i stedet begrepet ”kulturstaten”.<sup>70</sup> I et stadig mer komplekst samfunn var det nødvendig at staten påtok seg flere oppgaver. ”Vor tids kulturstater anerkjenner mange viktige statsformaal, hvis realisation ganske visst ikke kan karakteriseres som absolutt nødvendige, men dog er saa gavnlig og fordelagtig for samfundet, at staten uten tvil bør paata sig de dertil fornødne utgifter”.<sup>71</sup>

### 3.2 Det aktive grunnsyn

I mange land i 1930-årene fant det sted en økonomisk nyorientering med etableringen av nye begreper. Den stjernen som lyste sterkest på himmelen både i samtid og i ettertid var den britiske økonomen John M. Keynes. I følge Keynes var det nødvendig å få styring på de stadig mer påtrengende tilpasningsproblemene. Parallelt til dette så han et behov for å få utviklet en teori som var gyldig innenfor et kortere tidsperspektiv – en kriseteori. I en artikkel i tidsskriftet *Nation* i mai 1924 antydte Keynes konturene av det som både skulle komme til å bli et oppgjør med den klassiske doktrinen laissez-faire og utformingen av en ny makroøkonomisk teori.<sup>72</sup> Han mente at staten måtte intervenere på mange områder, samtidig som den frie økonomi og det individuelle initiativ måtte opprettholdes.<sup>73</sup> Keynes motsatte seg imidlertid statlig styrt industri og handel. Han vurderte sosialismen som en doktrine som

---

<sup>68</sup> Ingvar Wedervang var en av hovedpersonene bak opprettelsen av Universitetets Økonomiske institutt i 1931 og loven om økonomisk embetseksamen i 1934. Dessuten var han den første rektor ved Norges Handelshøyskole og ledet skolen i den viktige oppbyggingsfasen. Wilhelm Keilhau var en av de siste sosialøkonomer i den juridiske og historiske tradisjon. Av den grunn kom han til å stå på siden av det nye miljøet rundt Frisch. Med sin store faglige bredde ble han imidlertid mye brukt, blant annet i offentlig utredningsarbeid.

<sup>69</sup> Berg og Hanisch, *Vitenskap og politikk*, 179.

<sup>70</sup> Ibid., 127.

<sup>71</sup> Aarum sitert i Berg og Hanisch, *Vitenskap og politikk*, 121.

<sup>72</sup> Tidsskriftet ble grunnlagt i 1907 av journalisten H.W. Massingham.

<sup>73</sup> R. F. Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, (Middlesex, England: Penguin Books 1951), 392.



utdatert og han var derfor i opposisjon til mange elementer i det britiske Labour Party. Samtidig ble det ført nye diskusjoner i liberale politiske kretser i Storbritannia, der en aktiv industripolitikk og en oppvurdering av arbeid med hensyn til status og verdighet var sentralt.

La oss se nærmere på hvorledes Keynes i 1924 i *Nation* formulerte enkelte synspunkter om statlig intervensjon for å få bukt med det Lloyd George<sup>74</sup> kalte "the manifest social evil of unemployment".<sup>75</sup> Dette fordi det kan være fruktbart å se på tidsspennet fra diskusjonene i 1920-årene mellom Keynes, hans medspillere og motspillere, og den makroøkonomiske teorien som han formulerte i *The General Theory* i 1936. Det var nettopp i diskusjon blant annet med liberalisten, tidligere statsminister og parlamentsmedlem Lloyd George og økonomen Sir William Beveridge, at Keynes skrev artikkelen i *Nation* 24. mai 1924: "Does Unemployment Need a Drastic Remedy?" Her foreslo Keynes at det britiske finansdepartementet skulle bruke oppsparte fond (Sinking Fund) til å skape arbeidsplasser. I artikkelen nevner Keynes boligbygging, infrastruktur i form av oppgradering av veisystemet og en omfattende elektrifiseringsplan. Begrunnelsen for disse statlige tiltakene er det interessant å se på:

"I look, then, for the ultimate cure of unemployment and for the stimulus which shall Initiate a cumulative prosperity to monetary reform – which will remove fear – and to the diversion of the National Savings from relatively barren foreign investments into state-encouraged constructive enterprise at home, which will inspire confidence".<sup>76</sup>

Selv om hans teorier i *The General Theory* omfatter langt sterkere virkemidler, viser det likevel at han allerede i 1924 så betydningen av at staten bidro til å sette hjulene i gang. Keynes antydte hovedtrekkene av en makroøkonomisk teori våren 1933, med publikasjonen av fire artikler i *The Times*, senere publisert som "The Means to Prosperity".<sup>77</sup> Den økonomiske politikken skulle stikk i strid med privatøkonomisk tenkning, budsjettere med underskudd, dvs. at utgiftene er større enn inntektene. Den offentlige sektors finanspolitikk kunne virke etterspørselsstimulerende hevdet han, som middel til å motvirke den ugunstige konjunktursituasjonen og dens effekter på produksjon og sysselsetting.

---

<sup>74</sup> Lloyd George var den type liberaler som ikke tok avstand fra statlig intervensjon.

<sup>75</sup> Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, 406.

<sup>76</sup> Keynes sitert i Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, 407.

<sup>77</sup> Se: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. 1X, London 1972.

I følge Keynes kunne og burde staten føre en motkonjunkturpolitikk for å stimulere etterspørselen i nedgangstider. Dette ville føre til økte investeringer og økt produksjon som igjen ville øke tallet på arbeidsplasser. Folk ville få mer å rutte med og sette av penger til sparing. Egentlig var det den britiske økonomen R. F. Kahn som brukte begrepet multiplikator første gang i juni 1931 i en artikkel i *Economic Journal*. Men det var Keynes som i første rekke gjorde dette kjent. Multiplikatoreffekten var basert på følgende resonnement: Hvis staten investerer for 100 mill. kroner og betaler med nye pengesedler, betyr dette naturligvis i første omgang en etterspørselsøkning på 100 mill. kroner. Men de penger som staten på denne måten setter i sirkulasjon ruller videre. Direkte eller via private bedrifter blir pengene utbetalt til lønnsmottagere og kapitaleiere. Disse bruker en del (for eksempel 80 %) av denne tilleggsinntekten til å kjøpe varer og tjenester mens resten spares. De 80 mill. kroner som forbrukes går så en ny runde via kjøpmenn og bedrifter til lønnsmottagere og kapitaleiere. Nye 80 % forbrukes og gjør en ny runde. På denne måten blir den totale etterspørselsøkning langt større enn det opprinnelige investeringsbeløp.<sup>78</sup>

Keynes formidlingsevne og stil var sannsynligvis med på å forsterke hans posisjon både nasjonalt og internasjonalt. Ole Colbjørnen diskuterte for eksempel "The Means to Prosperity" i flere artikler i *Arbeiderbladet* våren 1933. Keynes skarpe analyser av arbeidsledighetsproblemet gav i forenklete teoretiske former en sannsynlig forklaring på nettopp de problemer som i 1930-årene var dominerende. Arbeidsledigheten skyldtes den omstendighet at etterspørselen fra forbruk og investering sammenlagt ikke var så stor som den varemengde som kunne produseres ved full beskjeftigelse. Keynes-analysens popularitet kan begrunnes i at hans fremstillinger gav en teoretisk begrunnelse for bestemte økonomisk-politiske tiltak. Det er regnet som en av keynesianismens store fortjenester at den integrerte pengeteorien og produksjonsteorien. Dette står i motsetning til 1920-årene som representerte en kollisjon mellom politisk holdning og økonomisk teori på den ene siden og virkeligheten på den andre. Francis Sejersted påpeker at Keynes storhet på mange måter ligger i at han fikk teorien og politikken til "å passe som hånd i hanske".<sup>79</sup>

Selv om de nye teorier ble knyttet opp mot Keynes, var flere økonomer kommet til samme resultat ved å studere de faktiske økonomiske forhold i samtiden. Slike tanker var også kastet

---

<sup>78</sup> Denne forklaringen av multiplikatoreffekten er hentet fra Sejersteds bok *Historisk introduksjon til økonomien*, 112.

<sup>79</sup> Ibid., 118.

fram av svenske sosialøkonomer som for eksempel Bertil Ohlin og Gunnar Myrdal. Som allerede nevnt hadde norske sosialøkonomer, som gjerne forbindes med klassiske og nyklassiske økonomiske argumenter, allerede i 1932 tatt til orde for økte krisebevilgninger finansiert ved redusert nedbetaling på statsgjelden. Det var likevel Ragnar Frisch, professor ved Universitetet i Oslo fra 1932, som sterkest skulle komme til å identifiseres med det nye synet. I det følgende vil jeg i svært forenklete former redegjøre for hovedtrekkene i hans analyse.

Frisch mente at den direkte årsak til ”en tilintetgjørelse av samfundets produktive verdier” var at den private sparing var for stor og kjøpekraften var for liten.<sup>80</sup> Han avviste dermed to hovedforklaringer på depresjonen, nemlig at den private sparing var for liten og ikke tilstrekkelig til å finansiere næringslivets investeringer. Videre at det generelle lønnsnivå var for høyt og at dette forklarte høye kostnader og reduserte avsetningsmuligheter for bedriftenes produksjon. Løsningen, mente Frisch, var at den effektive etterspørselen måtte økes. Frisch var helt eksplisitt i sine forslag om hvordan statens finanspolitikk kunne stå for overflytting av kjøpekraft med det formål å sikre full produksjon og sysselsetting. For det første tok han avstand fra budsjettoverskudd i en depresjonsperiode. Dette var ensbetydende med en reduksjon av den samlede kjøpekraft, mens det man trengte var en utvidelse, det vil si budsjettunderskudd.<sup>81</sup> Frisch forklarte hvordan staten skulle finansiere sitt budsjettunderskudd. Kort fortalt kunne budsjettunderskudd i praksis dekkes på to måter. Enten ved at staten lånte fra den private sektor eller ved at staten selv skapte likvider. For å skape likvider gikk Frisch inn for et system med skattkammerbeviser, det vil si utstedelse av kortsiktige verdipapirer som skulle øke likviditeten i de private banker.

### **3.3 Ole Colbjørnsen og 3-årsplanen**

Sammen med Axel Sømme utformet Ole Colbjørnsen et av de viktigste politiske programskrifter på 1930-tallet - En norsk 3-årsplan. Dette var et omfattende økonomisk-politisk program som både var konkret og svært ambisiøst. Planen var ifølge Colbjørnsen et langsiktig prinsipielt program, som skulle trekke opp ”en distinkt grunnlinje for vår

---

<sup>80</sup> Frisch sitert i Nordvik, ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering”, 296.

<sup>81</sup> Ibid., 298.

økonomiske politikk som vi hittil har savnet”.<sup>82</sup> I det følgende vil jeg se nærmere på hovedkomponentene i Colbjørnsens analyse.

Helge W. Nordvik mener at 3-årsplanen representerte en syntese av planøkonomiske ideer som tok sikte på en industriell og næringspolitisk reorganisering og iverksettelse av mer kortsiktige, konjunkturpolitiske virkemidler.<sup>83</sup> Det var med andre ord planøkonomitankens betoning av det industrielle langtidsperspektivet, samt et suksessivt frembrytende keynesiansk korttidsperspektiv, som utgjorde hovedelementene i Colbjørnsens tenkning. Kjetil Jakobsen mener at helt sentralt Colbjørnsens analyse sto den korporativt organiserte ”realøkonomien”, riktig nok med visse elementer av keynesianisme. Personer med en teknokratisk-korporativistisk orientering, kanskje den meste innflytelsesrike talsmann i Norge i mellomkrigstiden; venstremann og prisdirektør Wilhelm Thagaard, hevdet at markedet ikke var den mest effektive organisasjonsform.<sup>84</sup> Moderne vitenskapelige og teknologiske fremskritt ble best utnyttet ved et planmessig samarbeid mellom bedrifter. Colbjørnsen var utvilsomt preget av denne tankegangen. Målsettingen med 3-årsplanen var å lansere et praktisk-konstruktivt økonomisk ekspansjonsprogram for Norge, der perspektivet skiftet fra fordelingsproblematikk til å handle om produksjonstenkning. Staten skulle engasjere seg direkte i industribygging, fortrinnsvis i storindustri, for å skape nye arbeidsmuligheter. En hel og full nyorganisering av næringslivet etter planøkonomiens prinsipper var nødvendig for å gjenreise produksjonslivet. På den måten er det grunn til å være enig med Jakobsen i at inspirasjon fra Keynes makroøkonomiske teori, kanskje var av underordnet betydning for Ole Colbjørnsen.

Kjetil Gjølme Andersen støtter dette synet og antyder at konsekvensen av å se på 3-årsplanen i lys av det liberale makroøkonomiske paradigmet har gitt analysen et visst anakronistisk preg.<sup>85</sup> Videre at 3-årsplanen da utelukkende har blitt forstått i lys av tilnærmingen til de teoretiske innsiktene som var i ferd med å bryte igjennom i mellomkrigstiden. Denne analyse forårsaker dermed en fare for å overbetone de teoretiske innsiktene og underkommunisere den politiske virkeligheten som planen ble laget i.<sup>86</sup> Et viktig poeng er nettopp at ny

---

<sup>82</sup> Colbjørnsen sitert i Nordvik, ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering”, 301.

<sup>83</sup> Nordvik, ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering”, 310.

<sup>84</sup> Einar Lie og Hege Roll-Hansen, *Faktisk talt: Statistikkens historie i Norge*, (Oslo: Universitetsforlaget 2001), 315.

<sup>85</sup> Kjetil Gjølme Andersen, ”En norsk treårsplan?”, i *Historisk tidsskrift* 82, nr. 1 (2003), 115.

<sup>86</sup> Ibid.

makroøkonomisk teori og praktisk økonomisk politikk ble skapt underveis i disse årene, om ikke parallelt, så nokså samtidig. At 3-årsplanen trygt kan plasseres i en samtidig politisk kontekst, underbygges av at høyre-radikale krefter, både i inn- og utland, formulerte liknende sysselsettingsplaner.

Det gir oss anledning til å kaste et kort blikk mot Tyskland, der planer av liknende art ble utformet innenfor den tyske fagforeningsbevegelsen og av de tyske nasjonalsosialistene. Det tyske sosialdemokratiske parti ( SPD) kom til å innta en ytterst passiv rolle under krisen.<sup>87</sup> SPD manglet ikke bare et konstruktivt kriseprogram, de hadde også motarbeidet fagforeningens opplegg.<sup>88</sup> I denne situasjonen hadde nazistene entret scenen. 10. mai. 1932 holdt en av nazihierarkiets øverste menn, Gregor Strasser, en tale i Riksdagen som ble lagt merke til utenfor landets grenser. Han lanserte et økonomisk straksprogram på vegne av sitt parti der han talte om en ”antikapitalistisk lengsel”.<sup>89</sup> Det Strasser hadde gjort var å kombinere Gottfried Feders gamle kreditteori med nye konkrete sysselsettingstiltak.<sup>90</sup>

Colbjørnsen fulgte utviklingen i Tyskland oppmerksomt. Han så med uro på hvilke konsekvenser det hadde at de tyske sosialdemokratene forholdt seg så vidt passiv til den økonomiske krisen. Colbjørnsen ville for enhver pris unngå at høyresiden fikk monopol på å mobilisere massene gjennom praktiske sysselsettingsplaner. I Norge var det for øvrig ikke bare Colbjørnsen som hadde den tyske krisedebatten som viktig referanse.<sup>91</sup> Fedrelandslagets Joachim Lehmkuhl så seg lite tjent med at Arbeiderpartiet fikk flertall på Stortinget. I et angrep på en passiv norsk borgerlig politikk la Fedrelandslaget fram forslag til nasjonal arbeidsplan der slagordartede formuleringer som ”arbeidsopprustning” og ”produksjonsopprustning” var modnet til en ferdig utformet ideologi supplert med andre tankeelementer.<sup>92</sup> Et positivt arbeidsprogram skulle få de borgelige partiene til å samle seg. Lehmkuhls bidrag i denne sammenhengen var kriseprogrammet *Norges Vei*, som Fedrelandslaget la frem i november 1933, få uker før 3-årsplanen. Likhetene mellom 3-årsplanen og *Norges Vei* er ofte blitt påpekt av norske historikere, som har diskutert hvilket av

---

<sup>87</sup> Andersen, ”En norsk treårsplan?”, 264-266.

<sup>88</sup> Ibid., 120-123.

<sup>89</sup> Ibid., 123.

<sup>90</sup> Økonomen Gottfried Feder var en av de mest sentrale og innflytelsesrike økonomiske radikale nasjonalsosialister i tysk politikk på 1920 og 1930-tallet, og tilhørte den antikapitalistiske fløyen i NSDAP

<sup>91</sup> Andersen, ”En norsk treårsplan?”, 125.

<sup>92</sup> Danielsen, *Borgerlig oppdemningspolitikk*, 192.

de to programmene som var mest influert av Keynes.<sup>93</sup> Rolf Danielsen hevder at ikke bare skimtes det i *Norges Vei* en orientering mot planøkonomi i offentlig regi. En møter også elementer av keynesianisme i troen på den såkalte multiplikators evne til spredning av beskjeftigelse.<sup>94</sup> Kjetil Gjølme Andersen hevder imidlertid at grunnen til at programmene likner hverandre er innflytelse fra de tyske kriseplanene.<sup>95</sup>

Colbjørnsens resept for å få bukt med den økonomiske krisen var ”en samfundsmessig organisert planøkonomi”<sup>96</sup> Som vi har sett har det vært et gjengs syn blant økonomiske historikere at planens forfattere var inspirert av Keynes. I litteraturen har denne fortolkningen vært sentral. Jeg har allerede tidligere antydnet at dette ikke gir et helhetlig bilde av de ulike komponentene i 3-årsplanen. Helge W. Nordvik påpeker at 3-årsplanen åpenbart var inspirert av de sovjetiske tanker om planøkonomi.<sup>97</sup> I samme åndedrag fastslår Nordvik at det ville være galt å hevde at de praktiske finanspolitiske forslag hadde sin bakgrunn i den første sovjetiske femårsplan. Her er det rimeligere å peke på innflytelse via Keynes hevder han i sin artikkel. Ole Colbjørnsen hadde som allerede nevnt selv presentert Keynes ideer, inkludert ”The Means to Prosperity”, i flere artikler i *Arbeiderbladet* på vårparten i 1933.<sup>98</sup> Det vil derfor være rimelig å konkludere med at elementer i 3-årsplanen var forfattet etter inspirasjon av ny makroøkonomisk teori, men at det på ingen måte er et dekkende bilde.

Hvorfor fikk Colbjørnsen en sentral rolle som Arbeiderpartiets økonomisk-politiske talsmann i denne perioden? For det første hadde han med sin analytiske legning, akademiske bakgrunn og politisk skolering i Sovjetunionen og England gode forutsetninger for å forstå hovedstrømningene i mellomkrigstidens økonomiske og politiske debatt.<sup>99</sup> I tillegg var hans sterke engasjement uomtvistet. Blant annet skriver Gerhardsen: ”Han var så engasjert at en måtte bli betatt og revet med”.<sup>100</sup> Samtidig var det en avgjørende forutsetning for hans gjennomslagskraft, at Martin Tranmæl trodde på ham og gav ham nærmest fritt spillerom som økonomisk medarbeider i *Arbeiderbladet*. Førsund skriver: ”Colbjørnsen skrev som han ville,

---

<sup>93</sup> Andersen, ”En norsk treårsplan?”, 125; Jakobsen, ”Efter oss kommer overfloden”, 26-27.

<sup>94</sup> Danielsen, *Borgerlig oppdemningspolitikk*, 192.

<sup>95</sup> Andersen bygger sin argumentasjon på at både Colbjørnsen og Lehmkuhl parafraserer Georg Strasser. Andersen, ”En norsk treårsplan?”, 125.

<sup>96</sup> Colbjørnsen sitert i Nordvik, ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering”, 301.

<sup>97</sup> Josef Stalin og innflytelse fra den første russiske femårsplanen.

<sup>98</sup> Se artiklene ”Keynes internasjonale kriseprogram”, *Arbeiderbladet* 24.3.1933 og ”Keynes-planen til den økonomiske verdenskonferanse”, *ibid.*, 27.3. 1933.

<sup>99</sup> Nordvik, ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering”, 300.

<sup>100</sup> Einar Gerhardsen, *Unge år: Erindringer fra århundreskiftet fram til 1940*, (Oslo: Den norske bokklubben, 1976), 284.

Tranmæl hadde aldri noen innvendinger mot han".<sup>101</sup> 3-årsplanen var ikke offisiell politikk, men gjennom Colbjørnsen sin argumentasjon kan en langt på vei uteske partiledelsens hovedprinsipper og linjer, i alle fall så langt Tranmæl sine ord var avgjørende.<sup>102</sup>

### 3.4 Arbeiderpartiets kriseplan 1934

Mens 3-årsplanen var et skrift som bare Colbjørnsen og Sømme bar ansvaret for, var kriseplanen uttrykk for Arbeiderpartiets offisielle krisepolitikk i 1934, og må ses innenfor et kortidsperspektiv. Det mest iøynefallende ved kriseplanen var at den var sterkt ekspansiv. Den sterke statlige opplåningen som planen bebudet var tenkt å skulle ha en betydelig konjunkturstimulerende virkning. På den måten representerte den et brudd med tidligere finanspolitiske prinsipper med hensyn til finansieringen av veksten i de offentlige utgifter. At kriseplanen inneholdt nye kreditt- og finanspolitiske virkemidler, hadde med stor sannsynlighet sin årsak i at Ragnar Frisch var involvert i utarbeidelsen. Hvordan Frisch ble brakt på banen, vil jeg komme tilbake til om litt. Først vil jeg søke å presentere en kortfattet, men allikevel nokså grundig gjennomgang av hovedtrekkene kriseplanen fra 1934. Ikke bare ble planen drøftet i Stortinget. Den ble også hyppig referert til i den økonomisk-politiske debatt, både i arbeiderpressen og i den konservative pressen. Det ble også invitert til store folkemøter i regi av arbeiderbevegelsen om kriseplanens innhold. Det var omfanget av det statlige engasjement og virkningene av finansieringsforslaget som dannet grunnlaget for den omfattende interessen.

Kjernepunktet i kriseplanen var å bidra til løsning av den økonomiske krisen og sysselsettingsproblemet gjennom en motkonjunkturpolitikk. Årsaken til den økonomiske krisen hevdet man, var et naturlig resultat av den kapitalistiske produksjonsmåten. Å få redusert arbeidsløsheten var Arbeiderpartiets kjernesak. Samfunnets behandling av arbeidsledigheten hadde hittil vært passiv. Det var derfor ønskelig med statlig bistand for å øke aktiviteten i alle sektorer av næringslivet. Slagordet var hele folket i arbeid. Innstillingen til arbeidsløsheten hvilte i første rekke på en manglende erkjennelse av arbeidsløshetens natur. Etterkrigstidens arbeidsløshet var også i Norge til dels skapt av den teknologiske

---

<sup>101</sup> Finn B Førsund, "Det Norske Arbeiderparti 1930-33: Krisepolitikken og veien til sosialisme", Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 1975, 34.

<sup>102</sup> Ibid., 43.

utviklingen. Bedrede produksjonsmetoder hadde ført til at en kunne oppnå det samme produksjonsvolum med bruk av mindre arbeidskraft. For å oppnå full sysselsetting måtte det derfor skapes nye arbeidsmuligheter.

Dette skulle skje blant annet ved en utvidelse av jordbruket gjennom økt beveisning og nydyrking, samt ved en kraftig nydannelse i industrien gjennom nasjonal industrireisning og gjennom utbygging av kommunikasjonene. Kriseplanen inneholder derfor konkrete forslag til en betydelig økning av bevilgningene til offentlige oppgaver, eksempelvis veier, jernbaneanlegg med elektrifisering, utbygging av rikstelefonlinjer, opparbeidelsen av flyplasser med videre. Kommunenes muligheter til å sette i gang sysselsettingstiltak i form av offentlige arbeider var svekket. Derfor måtte vanskeligstilte kommuner med stor arbeidsløshet få økonomisk støtte til arbeider som var av særlig betydning for kommunene. Støtten burde kunne gis som direkte bidrag eller som rente- og avdragsfrie lån. Videre måtte staten engasjere seg sterkere for å bringe industrien, særlig skipsbygningsindustrien på fote.

I alt utgjorde Arbeiderpartiets kriseforslag en utgiftsøkning på 140 millioner kroner. Det ble forutsatt at 80 millioner kroner skulle dekkes ved opplåning, mens bare 55 millioner skulle finansieres ved økte skatter og avgifter, og resten på innsparinger på militærbudsjettet. Av netto utgiftsøkning på 135 millioner kroner utgjorde lånefinansiering 59,3 %. Gjennom låneopptak ville statsbudsjettet teknisk være i balanse. Men reelt sett kunne det også påstås at det dreide seg om et statsbudsjett med underskudd, ved at en vesentlig del av utgiftene i form av økte renter og avdrag ble overført til senere budsjetter. Det er derfor av interesse og se på hvilke tanker som gjorde seg gjeldende i partiets kriseplan om finans-, bank- og kredittvesenet.

Utgangspunktet måtte være erkjennelsen av at det folk lever av er avkastningen av de reelle verdier i samfunnet, som er naturkraft, maskinkraft og arbeidskraft. Pengeøkonomien er primært et redskap for å oppnå optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Å etablere et økonomisk system hvor realverdiene blir utnyttet var derfor i første rekke et organisasjonsspørsmål hevdet man. Etter Arbeiderpartiets mening ble ikke bank- og kredittvesenet styrt ut fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel, men ut fra et privatøkonomisk ståsted, der et av målene var å redusere risiko. Dette virket konserverende i en tid da samfunnet behøvde ekspansjonstiltak. Det var derfor nødvendig å iverksette finansielle tiltak for å rasjonalisere og trygge visse deler av bank- og kredittvesenet. Dette betydde at det måtte



skaffes til veie midler (kreditt) for økt produksjon og investeringer. Videre måtte kjøpekraften økes slik at det ble tilstrekkelig etterspørsel etter de varer samfunnet kunne produsere. Til slutt var det et behov for kreditt til dekning av utgiftsøkningen på 135 millioner kroner, som i kriseplanen ble forutsatt lånefinansiert. Med dette som bakgrunn ble det fremsatt i kriseplanen forslag om en innføring av en ordning med skattkammerbeviser. Det ble forutsatt at slike beviser bare skulle bli utstedt i begrenset mengde og at de kunne oppsies med kort varsel. Skattkammerbevisene kunne brukes av bankene i likhet med folioreserver i Norges Bank. Staten skulle under betryggende forhold overta garanti for innskudd fra allmennheten i banker som var anerkjent av bankinspeksjonen.

### 3.5 Arbeiderpartiet og Ragnar Frisch

En kontakt mellom Ole Colbjørnsen og Ragnar Frisch var sterkt bidragene til at Ragnar Frisch kom til å delta aktivt i utarbeidelsen av Arbeiderpartiets kriseplan av 1934. Frisch mente at han kunne presentere en løsning på konjunkturproblemet og han arbeidet aktivt for å få gjennomslag for sitt syn i politiske kretser. Det er interessant å registrere at hans betraktninger om ekspansiv budsjettpolitikk i nedgangstider først og fremst var ment for konservative ledere i politikk og næringsliv. Disse kretser oppfattet imidlertid Frischs betraktninger som abstrakte teorier uten betydning for den konkrete politiske virkeligheten. "Statens plikt til sirkulasjonsregulering" ble skrevet som et konfidensielt notat og diskutert med fremstående politikere og bankfolk i desember 1932. Sett i lys av hans karakteristikk 40 år senere om mottagelsen hans forslag fikk i disse miljøene, er det mye som tyder på at han enten ikke klarte å formidle sitt budskap godt nok, eller at fremstående politikere ikke kunne akseptere hans ideer.<sup>103</sup> Nøkkelen til aksept for sine ideer synes å ha gått gjennom kontakt og dialog med Ole Colbjørnsen. Denne dialogen, som i stor grad skjedde gjennom innlegg i *Arbeiderbladet*, er etter min oppfatning sentral fordi den fungerte som en åpning som medførte at Arbeiderpartiet presenterte nye kreditt- og finanspolitiske prinsipper i et konkret politisk dokument med en klar sysselsettingsmålsetting.

Colbjørnsen argumenterte i flere artikler våren 1933 med at krisen først og fremst var en organisasjons og omsetningskrise. Allerede i 1932 hadde Colbjørnsen sterkt understreket nødvendigheten av en kraftig ekspansjon av industri, transport og det øvrige næringsliv

---

<sup>103</sup> Frisch karakteriserte mottagelsen slik: "Det var som å renne hodet mot veggen." Nordvik, "Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering", 299.

gjennom direkte statlig engasjement. Men dette skulle skje uten økt statlig opplåning. Nordvik skriver at en reservert holdning til en statlig lånefinansiert ekspansjonspolitik er tydelig til stede hos Colbjørnsen i hans to artikler i *Arbeiderbladet* i mars 1933, hvor han drøfter Keynes "The Means to Prosperity". I en langvarig polemikk med Frisch i *Arbeiderbladet* våren og sommeren 1933 avslører Colbjørnsen en kjølig holdning til det han oppfatter som pengepolitiske eksperimenter. Nordvik antyder at det kanskje er mer betimelig å si at det Colbjørnsen var interessert i var en langsiktig krisepolitikk, eller mer presist, en langsiktig vekstpolitikk. Dette synet støttes av Kjetil Jakobsen. En konjunkturpolitikk var en nødvendig bestanddel av en slik langsiktig vekstpolitikk, men heller ikke mer. Hvordan stilte så Frisch seg til dette? Frisch hevdet at Colbjørnsen ikke hadde forstått hans grunnleggende poeng, nemlig at "man bevisst skal dirrigere kjøpekraft inn i forbruket".<sup>104</sup> I en artikkel i mai 1933 er det imidlertid tydelig at Frisch er langt mer positiv til Arbeiderpartiets økonomisk-politiske forslag. Selv om han fortsatt hevder at Arbeiderpartiet bare hadde formulert problemet, og at de skisserte løsninger ikke var tilfredsstillende. Det vil være interessant å se litt nærmere på hans argumentasjon her.

"Offentlige arbeider, støtte til visse samfundsklasser og flere av andre av de spesielle foranstaltninger som er foreslått i arbeiderpartiets kriseprogram, kan i og for seg være bra nok. Men de ville neppe føre til en varig bedring med mindre de gjennomføres i forbindelse med en reform av pengevesenet som tar sikte på en eller annen form for "cirkulasjonsregulering". Slik som det nu er, vil det vanlige penge- og kreditt-maskineriet virke på tvers av de foranstaltninger arbeiderpartiet har foreslått (...)".<sup>105</sup>

Debatten med Frisch kan synes å ha bidratt til en endring i Colbjørnsens holdning til nødvendigheten av en ekspansjonistisk penge- og kredittpolitikk, og en større villighet til å satse på lånefinansiering av de krisetiltak Arbeiderpartiet gikk inn for i 1933/34.

Til en viss grad påvirket Frisch Colbjørnsen. Likevel må det understrekes at de hadde ulikt syn på det statlige versus det private initiativ. Frisch ønsket å styre økonomien indirekte, mens Colbjørnsen ønsket en økonomisk politikk, som siktet mot rask økonomisk vekst ved hjelp av planstyring av kapitalismen og statlig industrireisning. Det har vært hevdet at Colbjørnsen var en politisk praktiker som bare i meget beskjeden grad utledet sine innsikter fra økonomifagets

---

<sup>104</sup> Frisch sitert i Nordvik, "Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering", 307.

<sup>105</sup> Ibid., 308.

vitenskapelige diskurs.<sup>106</sup> Berg og Hanisch påpeker at Colbjørnsens tilnærming til sosialøkonomi var meget nært knyttet til Frischs person, men at han på ingen måte var generelt sett opptatt av å slippe økonomene mer til i den økonomiske politikk.<sup>107</sup> Dialogen viser at Colbjørnsen på et relativt sent tidspunkt lot seg påvirke av Frischs synspunkter, noe som underbygger at Colbjørnsens prosjekt strakk seg langt videre enn kun innføringen av kortsiktige konjunkturpolitiske virkemidler. Ikke desto mindre det er rimelig å konkludere med at denne dialogen var betydningsfull i forhold til utarbeidelsen av deler av Arbeiderpartiets kriseplan fra 1934. Frischs synspunkter var blitt legitime i det politiske miljøet i Arbeiderpartiet i alle fall i den grad Colbjørnsen hadde noen innflytelse.

### 3.6 Oppsummering

Colbjørnsen og Frisch må sannsynligvis alene sies å være opphavsmenn til de nye kriseløsningen til Arbeiderpartiet i 1933/34. Begge hadde særlige forutsetninger for å kunne bidra med nye impulser, og det er all grunn til å tro at hadde det ikke vært for bidragene til disse to, så ville Arbeiderpartiets kriseplan vært av mer tradisjonell karakter. Colbjørnsen brakte først og fremst inn planøkonomitankens betoning av det industrielle langtidsperspektivet, mens Frischs bidrag handlet om kortsiktige konjunkturpolitiske virkemidler. Frisch mente at det var helt nødvendig å iverksette en lånefinansiert ekspansjonspolitikk til tross for den vanskelig statsfinansielle situasjonen. At Arbeiderpartiet lyttet til Frischs synspunkter og innlemmet nye kreditt- og finanspolitiske virkemidler i sin kriseplan, må sies å være Colbjørnsens fortjeneste. Det var i kraft av Colbjørnsens fremskutte posisjon i krisedebatten i 1933/34, at Frisch fikk innflytelse på Arbeiderpartiets politikk. Reorienteringen som fant sted i Arbeiderpartiets planer i 1933/34 må derfor i hovedtrekk tilskrives Colbjørnsen og Frisch.

I dette kapitlet har jeg behandlet hvordan Arbeiderpartiet, via teoretikerne Colbjørnsen og Frisch, innlemmet nye innsikter i sine økonomiske planer. I det neste kapitlet vil jeg se på hvordan partiet som helhet forholdt seg til de nye krisepolitiske innsiktene.

---

<sup>106</sup> Jakobsen, "Efter oss kommer overfloden".

<sup>107</sup> Berg og Hanisch, *Vitenskap og politikk*, 185.

## Kapittel 4. Fra kriseplan til budsjettforlik

Omtrent en måned etter regjeringen Nygaardsvolds tiltredelse presenterte regjeringen sitt forslag til et tilleggsbudsjett.<sup>108</sup> Man gikk her fra uforpliktende planer til forpliktende forslag, som skulle danne utgangspunkt for praktisk politikk. Når det gjaldt budsjettets utforming gikk hovedtyngden av krisemidlene til igangsettelse av offentlige arbeider. I tillegg ble det gitt en statsgaranti på 5 millioner kroner til industrielle formål. Budsjettet skulle balanseres uten låneopptak. Med unntak av statsgarantiene var det få spor av 3-årsplanen og kriseplanens offensive vekstpolitikk, der en hovedmålsetting var å skape en større og mer effektiv produksjon, den såkalte produksjonslinja. Budsjettforslaget var et resultat av et kompromiss med Bondepartiet. Bondepartiet hadde i likhet med Venstre og Høyre stemt i mot Arbeiderpartiets ekspansive kriseforslag ett år tidligere, med den begrunnelse at økt statlig gjeld ville innebære en svekkelse av statens finanser.

I denne del av fremstillingen vil jeg undersøke hvordan sentrale arbeiderpartipolitikere tenkte omkring opplegget i tilknytning til krise- og budsjettpolitikken. Et sentralt spørsmål blir hvorvidt Nygaardsvolds syn var forenlig med de nye retningslinjene i 3-årsplanen og kriseplanen. En underproblemstilling her blir hvordan forhandlingene med Bondepartiet påvirket utformingen av krisebudsjettet. Måtte Nygaardsvold justere sin krisepolitiske linje for å få igjennom sin politikk? Eller strakk Nygaardsvolds ambisjoner seg, når det kom til krise- og budsjettpolitikken, mer i retning av partiets krisepolitiske syn forut for de økonomiske planene? Med andre ord var det et bruddpunkt i overgangen fra opposisjon til posisjon, eller var det kontinuitet mellom Nygaardsvolds syn og partiets syn på statlig krisehåndtering på 1920-tallet?

### 4.1 Krisedebatten i 1934

I regjeringserklæringen markerte Nygaardsvold at hans mindretallsregjering hadde til hensikt å "sette all sin evne inn på kampen mot krisen" med utgangspunkt i et samarbeid i Stortinget. Kriseplanen, som Arbeiderpartiet hadde lagt frem for Stortinget ett år tidligere, var ikke

---

<sup>108</sup> St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 12. 1935.

ekspisitt nevnt i erklæringen. For å kunne gi en rimelig forklaring på nedtoningen av kriseplanen som retningsgivende for regjeringens krisepolitiske ambisjoner, må man se nærmere på den politiske behandlingen av kriseplanen i Stortinget. Ettersom kriseforslagene, både i målsetting og i bruk av virkemidler, representerte et brudd med den økonomiske politikk Stortinget hittil hadde godkjent, ble planen utsatt for inngående kritikk. Denne mottagelsen må ha fått Arbeiderpartiet til å innse at programmet ikke egnet seg som et politisk verktøy. Erfaringen må ha bidratt til at Arbeiderpartiet tvilte på om det i det hele tatt var mulig å skaffe seg flertall for å føre ekspansiv økonomiske politikk. På en annen side avdekker kanskje krisedebatten i 1934 at langt fra alle i Arbeiderpartiet var inneforstått med den nye ekspansive tankegangen.

”Spesialkomiteen til behandling av ekstraordinære foranstaltninger” ble nedsatt av Stortinget 24. januar 1934, for å behandle regjeringen Mowinckels krisebevilgningsforslag. Komiteen fikk i tillegg oversendt Bondepartiets kriseprogram samt Høyres forhandlingsgrunnlag og Arbeiderpartiets kriseplan. I spesialkomiteen oppnådde de borgerlig partier enighet om at budsjettets ramme ikke skulle endres.<sup>109</sup> Det innebar å stemme ned alle Arbeiderpartiets forslag. Grunntonen i kritikken var tydelig. De borgerlige partiene mente at særlig prinsippene for finans- og pengepolitikken i kriseplanen var problematiske og ville undergrave og svekke statens finanser. Forslaget om å utstede skattkammerbeviser ble inngående kritisert. Parlamentarisk leder av Bondepartiet, Jens Hundseid fremholdt at det var over evne for landet å bære krisebevilgninger på 140 millioner kroner. Han begrunnet det med at det var uforsvarlig under den statsfinansielle krisen å dekke disse bevilgningene ved lån. Kriseplanens forslag om store direkte bevilgninger til arbeidsløshetens bekjempelse finansiert med skatter og lånemidler stred mot Bondepartiet grunnleggende syn og ville ”bringe oss ennu dypere ned i elendigheten.”<sup>110</sup> Venstre brukte økonomisk ekspertise for å understøtte sine argumenter mot Arbeiderpartiets forslag om kredittutvidelse. De støttet seg fremfor alt på uttalelse gitt av Den pengetekniske komité:<sup>111</sup> Et sentralt argument fra dette hold var at en kredittutvidelse ville medføre en undergraving av statens finanser. I tillegg lå det fare for uønsket inflasjon. Den pengetekniske komité konkluderte, slik Jæger gjorde i sin bok

---

<sup>109</sup> Jorunn Bjørgum, *Venstre og kriseforliket: Landbrukspolitik og parlamentarisk spill 1934-1935*, 2.utg. (Oslo: universitetsforlaget, 1978), 39.

<sup>110</sup> St.forh. 7a, 1934, 419.

<sup>111</sup> Den pengetekniske komité var en komité sammensatt av økonomisk sakkyndige med direktør Gunnar Jahn i Statistisk Sentralbyrå som formann. Komiteens øvrige medlemmer var: skogeier Åsmund Enger, skipsreder Thomas Fearnley, bankdirektør Hartvig Gundersen, generaldirektør Adolf Indrebø og professor Wilhelm Keilhau.

*Finanslære*, med at en kredittutvidelse ville generere uønskede konsekvenser med mindre det bygget på en forutgående økning av sparingen.

Arbeiderpartifraksjonen i spesialkomiteen mente at den pengetekniske komité drev med skremselsagitasjon og forsøkte å tilsløre det som var Arbeiderpartiets reelle hensikt med forslaget om kredittøkspansjon. De fremholdt at en kredittutvidelse var en nødvendig betingelse for å få til en sterkere vekst i økonomien. Fordi det var ledige ressurser i økonomien ville ikke disse disposisjoner virke inflatorisk i nevneverdig grad. De økte kapitalutgifter ville bli lette å bære på grunn av den genererte vekst i økonomien. Krisepланens sentrale formål var å få til en sterk økning av arbeid og inntekter i landet, da var en kredittutvidelse et ”godt verktøy.”<sup>112</sup>

Videre ble det påpekt at det var urimelig av pengekomiteen å trekke paralleller til land hvor seddelpressen ble anvendt til å trykke ubegrensede mengder av sedler. Tvert imot viste erfaringene fra andre land at når tidligere arbeidsledige ble satt i arbeid, så ville ikke prisstigningen bli ødeleggende. Her viste arbeiderpartifraksjonen til USA, hvor regjeringen hadde lagt opp til en ønsket prisstigning ved å sette i gang omfattende offentlige arbeider i forbindelse med en meget sterk kredittøkspansjon. Eksempelet herfra viste at det var vanskelig å få til den ønskede prisstigning. I tillegg pekte Arbeiderpartiet på at en i Sverige ett år tidligere hadde mottatt liknende innvendinger som Arbeiderpartiet nå ble utsatt for, da de la frem sitt sterkt utvidede budsjett. Frykten viste seg å være ubegrunnet. Dette viser at det ved siden av å legitimere sin økonomiske politikk med økonomisk ekspertise, så var det vel så viktig for Arbeiderpartiet å argumentere for sin budsjettutvidelsespolitikk ved å vise til andres erfaringer. Fraksjonen konkluderte med at krisepланen slik den nå var utformet utgjorde noen hovedlinjer i en motkonjunkturpolitikk som var helt nødvendig for å møte de utfordringer som den langvarige krisen hadde skapt. Først når disse hovedlinjer fikk bifall i Stortinget kunne en begynne arbeidet med de konkrete tiltak.<sup>113</sup>

Det er tydelig at det for Arbeiderpartiet var avgjørende at ikke innsigelsene i forbindelse med arbeidet i spesialkomiteen fikk dominerende innflytelse på oppfatningen av deres økonomiske politikk. Særlig gjaldt det punktet om å øke statsgjelden. Fraksjonen understreket at det under lavkonjunktoren var både nødvendig og samfunnsmessig sett rentabelt å øke statsgjelden for å

---

<sup>112</sup> Budgett-innst. S. nr. 143 – 1934.

<sup>113</sup> Ibid., 81.

øke den offentlige virksomheten. Den hevdet videre at det var lite tiltalende at de borgerlige partier var ansvarlige for å ha øket statsgjelden under en høykonjunktur med hundrede millioner, mens de nå ytret massiv motstand mot en økning på 50-60 millioner i en krisetid. Det var etter alt å dømme avgjørende for Nygaardsvold at ikke pengekomiteens argumenter ble stående uimotsagt. Hvis så skjedde ville det gi Stortinget og opinionen et feilaktig bilde av et av krisepланen sentrale premisser. Det var derfor avgjørende å legitimere sine synspunkter ved også å kunne henvise til økonomisk ekspertise. I den forbindelse ble Keynes trukket direkte inn i den norske krsedebatten ved at Nygaardsvold leste opp en skriftlig redegjørelse fra den britiske økonomen, som var formidlet av Frisch.<sup>114</sup> Det sentrale poeng var her at Den pengetekniske komité hadde misforstått Keynes resonnement. En kredittutvidelse vil kunne øke produksjonen og inntektene i samfunnet. Dette vil på sikt medføre økt sparing og grunnlag for ytterligere investeringer.

Selv om arbeiderpartifraksjonen i spesialkomiteen generelt og Nygaardsvold spesielt, tok kraftig til motmæle og forsvarte Arbeiderpartiets forslag om kredittutvidelse, var det allerede på nåværende tidspunkt klarlagt at dette punktet ikke ville få tilslutning i Stortinget. Motstanden var for massiv og det forelå dårlige utsikter til å vinne alliansepartnere for disse tiltak. Det syntes med andre ord ikke å være noe godt klima for å omsette krisepланens radikale tanker om en ny kreditt- og budsjettutvidelsespolitikk i praktisk politikk, slik den parlamentariske situasjonen var. Både Jens Chr. Andvig og Kjetil Jakobsen hevder imidlertid at krsedebatten peker i retning av at de finans- og kredittpolitiske virkemidlene verken var forstått eller akseptert av sentrale Arbeiderpartipolitikere på Stortinget.<sup>115</sup> For å underbygge denne tesen viser Andvig til at Arbeiderpartiets Bergsvik på slutten av debatten opprettholdt forslaget om skatteøkninger til tross for at alle forslagene om utgiftsøkninger var nedstemt. Begrunnelsen til Bergsvik må sies å være noe oppsiktsvekkende da et av hans argumenter for skatteøkninger var nedbetaling av statsgjelden.<sup>116</sup> Det er ikke usannsynlig at Bergsviks uttalelser var et uttrykk for at krisepланen ikke var fullt ut akseptert i stortingsgruppa til Arbeiderpartiet. I alle tilfeller vitner utsagnet om at Bergsvik knapt kan ha frigjort seg fra den finanspolitiske ortodoksi. Men om det innebar at Arbeiderpartiets stortingsgruppe hadde nedbetaling av statsgjeld som politisk målsetting i krsedebatten i 1934 kan jeg vanskelig

---

<sup>114</sup> St.forh. 7a, 1934, 412-413.

<sup>115</sup> Jens Christopher Andvig, *Ragnar Frisch and the great depression: A study in the interwar history of macroeconomic thecnology and policy*, Doktoravhandling, Universitetet i Oslo, 1986, 390; Jakobsen, "Efter oss kommer overfloden", 35-36.

<sup>116</sup> Andvig, *Ragnar Frisch and the great depression*, 390.

finne holdepunkter for. Andvig peker på at de kredittpolitiske virkemidlene til Frisch var komplekse og vanskelige å forstå.<sup>117</sup> Nettopp derfor var kanskje ikke sentrale arbeiderpartipolitikere helt fortrolig med det nye tankesettet. Særlig innfløkt kan skillet mellom realøkonomien og fiksjonsøkonomien ha virket. I tillegg må enkelte av Frischs ideer virket lite realistiske. Berg og Hanisch understreker at Frischs plan for sirkulasjonsregulering krevde mange og ganske store institusjonelle og organisatoriske endringer.<sup>118</sup>

At sentrale parlamentarikere, som Nygaardsvold og Magnus Nilsen, likevel var interessert i det nye økonomiske tankesettet og av den grunn etablerte kontakt med Frisch i desember 1933, tilbakeviser kanskje ikke manglende innsikt og forståelse for ny økonomisk teori.<sup>119</sup> Men det viser i alle tilfeller at nevnte politikere på ingen måte kan sies å ha stått på sidelinjen når det praktisk-politiske handlingsprogrammet ble utarbeidet.<sup>120</sup> Målsettingen med kriseplanen var klar; den var ment å skulle forelegges Stortinget og den var grunnlaget for den økonomiske politikk en eventuell arbeiderpartiregjering ønsket å føre. På den måten må planen ha hatt en forankring i Arbeiderpartiets parlamentariske gruppe. Likevel illustrerer krisedebatten at det viktigste for Arbeiderpartiet var å forsvare kriseplanens teoretiske fundament, snarere enn å bygge sin argumentasjon rundt de positive effektene av partiets offensive krisepolitikk. At enkelte fortsatt holdt fast på den gamle beskatningspolitikken bidro til å svekke inntrykket av at nye tanker om økonomisk politikk var tilstrekkelig grunnfestet. Selv om det ikke kan utelukkes at det fantes usikkerhet hos sentrale arbeiderpartipolitikere om nye finanspolitiske virkemidler, var det mest iøynefallende den udelte kritikk som kriseplanen utløste fra alle hold.

## 4.2 Nygaardsvolds krisepolitiske ambisjoner

Nygaardsvold uttalte i ordskiftet i Stortinget i mai 1933: ”Denne rasjonalisering, denne omlegging av arbeidskraft fra den menneskelige arbeidskraft til den maskinelle arbeidskraft (...). ”Det er en av de årsaker som jeg er klar over at man ikke kan komme til livs bare ved å bevilge penger til å sette i gang arbeid for statens regning.”<sup>121</sup> Hans utsagn kan vanskelig

---

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Berg og Hanisch, *Vitenskap og politikk*, 184.

<sup>119</sup> Andvig, *Ragnar Frisch and the great depression*, 378.

<sup>120</sup> Andvig påpeker at selve prosessen bak kriseplanens tilblivelse ikke har blitt tilstrekkelig opplyst.

Sannsynligvis kommer dette av mangel på kilder. Ibid.

<sup>121</sup> St.forh. 7b, 1933, 1557.



forstås på noen annen måte enn en erkjennelse av at utviklingen fra arbeidsintensiv virksomhet til kapitalintensiv virksomhet krevde andre tiltak fra statens side enn bevilgninger til arbeidsintensive offentlige arbeider og han fremholdt: "(...) skal man kunne nå frem til det at alle de som søker beskjeftigelse igjen kan bli beskjeftiget, må det foretas en dyptgående omlegging av både vår produksjon og vår omsetning og fordelingen av de goder som skapes her i verden. Det må med andre ord skapes en planmessig orden der det nu er uorden og kaos."<sup>122</sup> I vage ordelag tok Nygaardsvold her til orde for ønskeligheten av planøkonomisk styring av økonomien. På den annen side må det påpekes at han som parlamentarisk leder var forpliktet til å målbære partiets produksjonslinje, som på landsmøtet i 1933 ble knesatt som Arbeiderpartiets offisielle økonomisk-politiske syn. I det følgende vil jeg forsøke å plassere Nygaardsvolds krisepolitiske tankegang.

I den kombinerte finans- og krisedebatten i 1934 var Nygaardsvold særlig opptatt av å tale småbrukernes, bøndenes og fiskernes sak. Han understreket at det var på landsbygdene at Arbeiderpartiet hadde hatt sin største fremgang.<sup>123</sup> Ved flere anledninger fremholdt han særlig de store vanskelighetene i primærnæringene. Det måtte etter hans mening skaffes til veie større beløp over statsbudsjettet "for å få i stand kriseforanstaltninger som virkelig monner noeenting."<sup>124</sup> Nygaardsvold tilhørte den jordbruksvennlige fløyen i Arbeiderpartiet og hadde alltid vært tilhenger av adgangen til jord som botemiddel mot krisen og arbeidsledigheten.<sup>125</sup> Han mente at det var kritikkverdig av venstreregjeringen å ikke ta til følge Arbeiderpartiets forslag om økte bevilgninger til bureisning og jorddyrking.<sup>126</sup> At Nygaardsvold satte sammen en regjering som bar preg av å representere bygdene og kommunene var derfor ingen overraskelse. Syv av ni i regjeringen hadde erfaring fra kommunepolitikk.<sup>127</sup>

Etter at den nye krisepolitikken, sterkt influert av Colbjørnsens tanker om økonomisk ekspansjon og planøkonomi, ble vedtatt på landsmøtet til Arbeiderpartiet i 1933, demonstrerte Nygaardsvold tradisjonell sosialistisk fordelingsretorikk i et innlegg i Stortinget. Her sa han at

---

<sup>122</sup> St.forh. 7b 1933, 1557.

<sup>123</sup> St.forh. 7a, 1934, 417.

<sup>124</sup> St.forh. 7b, 1933, 1559.

<sup>125</sup> I kriseplanen var jordpolitikken fremdeles et viktig virkemiddel for Arbeiderpartiet til å skaffe folk arbeid. Nydyrking og bureisning skulle bidra til å avhjelpe arbeidsløsheten, lov og støtteordninger skulle hjelpe folk til å kjøpe eller rydde seg jord.

<sup>126</sup> St.forh. 7a, 1934, 414 -415.

<sup>127</sup> May-Brith Ohman Nielsen, "Jord og ord: En studie av forholdet mellom ideologi, politikk, strategi og mobilisering hos den tredje pol i det norske partisystemet: Bondepartiet 1915-1940", Doktoravhandling, Universitetet i Bergen, 1997, 575.

det offentlige måtte gi kriserammede småkårsfolk et løft ved å tilgodese dem betydelige overføringer på bekostning av overføringer til ”kapitalens interesser.”<sup>128</sup> Dette minnet mye om debattene på 1920-tallet, der Arbeiderpartiet ønsket å øke krisebevilgningene i den hensikt at de skulle ha en omfordelende effekt. Samtidig argumenterte han for ”Hele folket i arbeide, koste hva det koste vil”. Det ville ha kjøpekraftstimulerende effekt å ”skaffe arbeide til en masse av dem som nu går arbeidsløse”.<sup>129</sup> På den måten pekte han nettopp på underforbruk som et problem ved den økonomiske krisen og kan sies å argumentere i mer keynesianske termer. At Nygaardsvold tenkte ut i fra et keynesiansk perspektiv, støttes av at han kom inn på den såkalte multiplikators evne til spredning av beskjeftigelse:

”Det er ingenting som lønner sig så dårlig som å la det drive på det viset at en stor del av landets befolkning ikke skal få lov til å gjøre nyttig arbeid. (...) Vi vet nemlig at vedtagelsen av disse forslag ikke bare vil skaffe arbeide til en masse av dem som nu går arbeidsløse, og at det således vil ha en direkte virkning for deres vedkommende; men vi vet også at det vil bety øket kjøpekraft, øket omsetning, og (...) den inndirekte virkning (...)”<sup>130</sup>

I det samme innlegget gav Nygaardsvold uttrykk for at når det gjaldt å fremskaffe de nødvendige midler, var det for staten et spørsmål om vilje og ikke om økonomisk evne.

Til tross for dette utsagn ser det ut til at Nygaardsvold likevel mente at statens finansielle stilling var avgjørende for størrelsen på krisebevilgningene. I mai 1933 angrep han de borgerlige for å ha drevet lånegjelda opp i gode tider, slik at man i dårlige tider ikke hadde muligheter til å drive en offensiv arbeidsledighetspolitikk. Det virker som om Nygaardsvold her tok til orde for den tradisjonelle tanken om konjunkturbedskap, der fondsoppsparing i gode tider var en forutsetning for utvidet offentlig aktivitet i nedgangstider. Dette står i motsetning til keynesiansk motkonjunkturpolitikk, som tilsa lånefinansiering av krisebevilgninger uavhengig av den statsfinansielle situasjonen. I regjeringserklæringen i 1935 sa Nygaardsvold at regjeringen hadde til hensikt å føre en krisepolitikk som bygget på et ”sundt finansielt grunnlag (...)”<sup>131</sup> Formuleringen kan forstås som et taktisk-politisk argument

---

<sup>128</sup> St.forh. 7b, 1933, 1454.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

for å berolige et Storting som i det store hele var konservativt når det kom til økonomisk politikk. Likevel må det sies at erklæringens ordlyd om ”sunde statsfinanser” gir inntrykk av at Nygaardsvold anså balanserte budsjetter som en politisk målsetting.

Christine Myrvang har påpekt at Nygaardsvold representerte en gammel kommunalsosialistisk tradisjon orientert mot småskalaproduksjon og at han derfor ikke var innstilt på en politikk som la opp til en sterkt utvidet industriell aktivitet.<sup>132</sup> Finn B. Førsund har blant annet sett nærmere på programdebatten i 1933, der den økonomiske delen i arbeidsprogrammet ble diskutert.<sup>133</sup> I hans undersøkelse finner jeg ikke spor av at Nygaardsvold profilerte seg som aktiv motstander av produksjonslinja.<sup>134</sup> Ikke desto mindre slår Førsund fast at det var en sterk opposisjon i stortingsgruppa mot storstilt industrireisning. Kritikken gikk på at man hadde overvurdert de industrielle mulighetene i Norge. I en krise der overproduksjon var det karakteristiske, kunne eksisterende industri tilfredsstillende landets behov. Samfunnet led ikke av underproduksjon, men av overproduksjon. Derfor måtte en rette sine tiltak mot fordelingsproblematikken.<sup>135</sup> På bakgrunn av dette må en kunne anta at Nygaardsvold ikke var en av dem som kjempet i første rekke for partiets industrialiseringsprofil.<sup>136</sup> Dette understøttes av at han i krisedebatten i 1933/34, så vidt jeg har kunnet bringe på det rene, sjelden eller aldri bygget sin argumentasjon eksplisitt omkring nødvendigheten av en aktiv industripolitikk. Når han snakket om industrien, var det gjerne i generelle ordelag. Med andre ord så nevnte han ikke behovet for å legge til rette for en sterkere industriell produksjon ved å satse på storindustri og teknisk-industrielt forskningsarbeid. Det vil derfor være rimelig å konkludere med at Nygaardsvold ikke kan sies å ha vært noen drivkraft bak kravet om en sterk statlig utbygging av storindustri.

Selv om Nygaardsvold ikke selv sto i bresjen for en slik politikk, må likevel utnevnelsen av Alfred Madsen som handelsminister, ses på som et initiativ til å videreføre industrilinja fra kriseplanen og 3-årsplanen. Han var en av dem som klart støttet Colbjørnsen i

---

<sup>131</sup> St.forh. 7a, 1935, 339.

<sup>132</sup> Christine Myrvang, ”Sosialistiske produksjonsidealer”, 190.

<sup>133</sup> Førsund, ”Det Norske Arbeiderparti 1930-33”, 111-139.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid., 132 og 174.

<sup>136</sup> Opposisjonen mot Colbjørnsen sine ideer kom blant annet fra ”stortingsgruppa, som tykte mykje av det O. Colbjørnsen kom med var fantasi.” Ibid., 174.

programdebatten i 1933.<sup>137</sup> Colbjørnsen på sin side fikk ikke en plass i regjeringen. Det har vært antydning at Nygaardsvold tok kraftig til motmæle da Colbjørnsens navn ble foreslått som mulig finansminister.<sup>138</sup> Om det hadde å gjøre med personlige så vel som politiske motsetninger er vanskelig å fastslå. Olav H. Larssen skriver at gamle parlamentarikere i Arbeiderpartiet generelt og Nygaardsvold spesielt fant Colbjørnsens ”lettsindige tumling med millioner” uansvarlig.<sup>139</sup> Derfor er det naturlig å konkludere med at det for Nygaardsvold å plassere Colbjørnsen sentralt i regjeringen, ville være ensbetydende med å spenne buen for høyt og profilere regjeringen på en måte som ikke ville bidra til den nødvendige parlamentariske smidighet.

Som en dreven og smidig parlamentariker mente nok Nygaardsvold at planer og programmer møtte en barsk virkelighet i Stortinget, særlig når de skulle omsettes i praktisk politikk av en mindretallsregjering. Kriseplanens behandling i spesialkomiteen hadde etter alt å dømme gitt en skjerpet realitetsorientering. Med en folkevalgt forsamling som ønsket å holde igjen den offentlige utgiftsøkningen, ville det bli krevende å lage ekspansive budsjetter fra en mindretallsposisjon. Selv om det er rimelig å peke på at Arbeiderpartiet manglet et parlamentarisk grunnlag for å gjennomføre en økonomisk politikk med store investeringer i statlig drevet industri, er det kanskje vel så viktig å peke på at produksjonslinja ikke sto særlig sterkt hos Nygaardsvold selv. I tillegg er det rimelig å tenke at han sannsynligvis hang fast i et tradisjonelt budsjettpolitisk syn.

### 4.3 Arbeiderpartiregjeringens tilleggsbudsjett

I det følgende vil jeg rette oppmerksomheten mot forhandlingene om tilleggsbudsjettet. Hva ble det forhandlet om og hva ble det ikke forhandlet om? Det som ikke ble brakt inn i forhandlingene med Bondepartiet vil kunne si noe om hvor langt regjeringens krisepolitiske ambisjoner faktisk strakk seg. De punktene det ble forhandlet om vil derimot si noe om hvor Arbeiderpartiet måtte tilpasse sin økonomiske politikk. De formelle forhandlingene tok til en uke etter at den nye regjeringen var tiltrådt. Forhandlere på Arbeiderpartiets side var regjeringssjef Nygaardsvold, finansminister Adolf Indrebø, sosialminister Kornelius Bergsvik

---

<sup>137</sup> I 1927 hadde Madsen stått i spissen for det Colbjørnsen omtalte som ”kimen til de nuværende industriprogram”, da retningslinjer for en økonomisk politikk ble oversendt Stortinget. Førstund, ”Det Norske Arbeiderparti 1930-1933”, 130.

<sup>138</sup> Olav H. Larssen, *Sti gjennom ulendt terreng: Læretid, partistrid, ny vekst*, (Oslo: Aschehoug, 1969), 185.

<sup>139</sup> Ibid.

og landbruksminister Hans Ystgaard. Det er verdt å merke seg at regjeringens fremste talsmann for kriseplanens industripolitikk handelsminister Alfred Madsen ikke deltok i forhandlingene. Dette kan ha sammenheng med at Madsen, i krisedebatten i 1934, gav uttrykk for at partiet måtte fastholde kriseplanens prinsipielle syn på krisehåndtering og ikke skille ut jordbruksspørsmålene ved å få noen av dem løst ved en allianse med Bondepartiet.<sup>140</sup> Bondepartiets manglende interesse for industripolitikken til Arbeiderpartiet gav dårlige vekstvilkår for et samarbeid hevdet Madsen.

Finansminister Indrebø hadde vært medlem av den pengetekniske komité, som hadde ytret sterke innvendinger mot Arbeiderpartiets finans- og kredittpolitikk. Riktignok avga Indrebø en særuttalelse der han ”sa seg enig i Arbeiderpartiets kriseplan.”<sup>141</sup> Til tross for at Indrebø markerte tilslutning til kriseplanen med sin kortfattede særuttalelse, er det grunn til å tro at etter å ha deltatt i pengekomiteens grundige arbeid, følte han seg usikker med hensyn til konsekvensene av å omsette kriseplanens kreditt- og finanspolitiske prinsipper i praktisk politikk. I alle tilfeller vitner særuttalelsen til Indrebø om at han sto ganske alene om disse synspunktene i den pengetekniske komité. Han kan umulig ha vært upåvirket av trykket i motforestillingene mot Arbeiderpartiets nye økonomiske politikk. Den pengetekniske komité nøytt stor prestisje og ble utvilsomt oppfattet som en autoritet. Kanskje kan erfaringene fra arbeidet i komiteen ha bidratt til at finansminister Indrebø vaklet når det kom til å tro på at det i det hele tatt skulle være mulig å overbevise Bondepartiets forhandlere om de positive effektene av budsjettunderskudd.

Det vil være urimelig å tenke at regjeringens forhandlere gikk inn i samtaler med Bondepartiet med kriseplanen som utgangspunkt. Kriseplanen hadde som nevnt ett år tidligere blitt nedstemt av det borgerlige flertallet i spesialkomiteen. Spesialkomiteens innstilling var som Nygaardsvold uttrykte det: ”en prøve på en samlet budgettbehandling, i en mindre målestokk riktignok, (...).”<sup>142</sup> Derfor kom det ikke som noen overraskelse at regjeringen hadde moderert seg betydelig da forhandlingene startet. De åpnet med å foreslå 45 millioner til krisebevilgninger, som skulle finansieres i tre like deler av omsetningsskatt, direkte skatt og lån.<sup>143</sup> At regjeringen Nygaardsvold foreslo å lånefinansiere deler av utgiftsøkningen, viser

---

<sup>140</sup> Harald Berntsen, *I malstrømmen*, 345.

<sup>141</sup> Generaldirektør Indrebøs særuttalelse. St.med.nr. 19, 1934, 62.

<sup>142</sup> St.forh. 7a, 1934, 408.

<sup>143</sup> Bull, ”Kriseforliket mellom Bondepartiet og Det Norske arbeiderparti 1935”, i *Historisk tidsskrift* 39, nr. 1 (1959), 132.

at man var innstilt på å øke utgiftene utover de ordinære inntektene, det vil si et brudd på budsjettbalanseregelen. På en annen side kan det ha vært en del av en forhandlingsstrategi.

Det synes imidlertid klart at regjeringen måtte forholde seg til forhandlere fra Bondepartiet som viste liten vilje til å renonsere når det kom til lånefinansiering. De fant det uforsvarlig å øke statsgjelden ved å vise til at krisepolitikk var avhengig av statens finansielle stilling og evne til å bære utgiftene.<sup>144</sup> I en situasjon der statens gjeld var så vidt høy mente partiet at det var nødvendig å balansere budsjettet uten noen gjeldsøkning. Partiet viste til at Norges stilling her skilte seg avgjørende fra ”våre naboland og de fleste andre land i verden når det gjelder denne side av saken.”<sup>145</sup> Hundseid levnet liten tvil om Bondepartiets stilling da han i Stortinget i 1935 forklarte tilleggsbudsjettets manglende lånefinansiering: ”Vi ser et sunt statsbudgett som et så stort klenodium at det må ikke forkjertes for en liten eller mindre øieblikkelig fordel. (...) Jeg synes det kortsynt politikk å gå låneveien det er å gjemme hodet bak vingen. Utgiftene og byrdene vil melde sig, de skyves bare over på fremtiden.”<sup>146</sup>

I og med at Bondepartiet satte seg i mot lånefinansiering var det innlysende at størrelsen på tilleggsbudsjettet ble et springende punkt i forhandlingene. I stortingsgruppens protokoll redegjør Nygaardsvold for saken, der han sier at han håper å få med Bondepartiet på 35 millioner, men at dekningsmåten var usikker enda.<sup>147</sup> Regjeringens ambisjonsnivå når det kom til bevilgninger til arbeidsledighetstiltak <sup>148</sup> møtte en ganske annen holdning hos Bondepartiet, som hadde programfestet i 1934 at: ”Bondepartiet mener at vårt folk mindre enn de fleste andre har råd til (...) det mål å skaffe hele folket arbeid (...).”<sup>149</sup> Nøkkelen til å få Bondepartiet til å slutte seg til noe økede offentlige utgifter var å gi dem det de forlangte i jordbrukspolitikken. På sett og vis var dette knapt noe betydelig offer for regjeringen. Dersom vi kaster et blikk på kriseplanens innhold om tiltak til å løse jordbrukskrisen, vil en her finne at Arbeiderpartiet hadde synspunkter som i stor grad samsvarer med Bondepartiets

---

<sup>144</sup> St.forh. 7a, 1934, 418.

<sup>145</sup> St.forh. 7b, 1935, 1073.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Bull, ”Kriseforliket mellom Bondepartiet og Det Norske arbeiderparti 1935”, 133.

<sup>148</sup> ”Planen betonte sterkt nødvendigheten av statlig engasjement i industrireisningen, og foreslo en bevilgning på 10 millioner kroner til dette formål. Økte offentlige investeringer gjennom statens monopolbedrifter i samferdselssektoren var et hovedpunkt i planen. DNA ville her gå betydelig lengre enn venstre regjeringen, som i St.prp. nr. 1 hadde foreslått bevilgninger på 10,7 millioner kroner til økte investeringer for NSB og Telegrafverket. Til sammen foreslo DNA i sin kriseplan 23, 5 millioner kroner i investeringer over NSBs budsjetter; 5 millioner til Telegrafverket, samt en økning på 11, 4 millioner i veibevilgninger. Mens Mowinckel-regjeringen hadde foreslått et beløp på 9 millioner til regjeringens disposisjon til kamp mot arbeidsløsheten, foreslo DNA 20 millioner. Nordvik, ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorienteringen”, 291.

<sup>149</sup> Bondepartiets kriseprogram trykt i St.forh. 5, 1934, dokument 2, 18.

lønnsomhetslinje. I kriseplanen heter det: ”statens støtte til jordbruksnæringen må tilsikte en mer rettferdig fordeling av inntektsforholdene mellom by og land.”<sup>150</sup> Kompromisset inneholdt derfor en rekke tiltak som svarte til Bondepartiets lønnsomhetslinje.<sup>151</sup> Det kan være interessant å fastslå at disse regulerende tiltak ikke belastet statsbudsjettet i nevneverdig grad.<sup>152</sup> Utgiftsøkningen var først og fremst var drevet igjennom av arbeiderpartiregjeringen. Ut fra Hundseids uttalelser i debatten om tilleggsbudsjettet strakk Bondepartiet seg langt. Han understreket at den sterkeste innvending mot det foreliggende kriseforlik var den store forhøyelse av krisebudsjettet og han la til: ”Det er tungt å bære (...)”<sup>153</sup>

Sluttresultatet av forhandlingene ble et tillegg på omkring 26 millioner i forhold til Mowinckels budsjettforslag.<sup>154</sup> Dette var ca 20 millioner lavere enn det regjeringen gikk inn i forhandlingene med. I all hovedsak gikk utgiftsstigningen til tiltak som må defineres som arbeidslinja. Arbeidslinja gikk kort fortalt ut på å skjære toppen av arbeidsledigheten ved å sette i gang offentlige arbeider. Man så det fra politisk hold slik at bevilgninger til å øke arbeidsstyrken ved statens anlegg var egnet som krisearbeid ettersom bevilgningene gav høy sysselsettingseffekt på kort sikt. Bevilgningene til infrastruktur ble således øket med 6.6 millioner i forhold til Venstres budsjettforslag. I direkte bevilgninger til arbeidsledighetens bekjempelse var økningen på 4.5 millioner. Selv om en vesentlig del av bevilgningene gikk til offentlige arbeider, ble også primærnæringene tilgodesett.<sup>155</sup> Med unntak av budsjettets størrelse og finansiering har jeg ikke funnet noe som tilsier at det var forhandlinger om selve innholdet og profilen på krisebudsjettet. Det indikerer at det budsjett som ble lagt frem var i samsvar med regjeringens syn på krisepolitikk. Det forelå for eksempel ingen uttalelser om at regjeringen ønsket en mer offensiv industripolitikk i tråd med produksjonslinja, men at man som følge av den parlamentariske situasjonen måtte avvente det.

---

<sup>150</sup> *Arbeiderpartiets kriseplan*, 61.

<sup>151</sup> Som regulerende tiltak påla landbruksdepartementet en kraftfôravgift, som ble holdt utenfor statsbudsjettet. Den skulle anvendes som produksjonstilskudd til meieriene. I tillegg kom et beløp på omkring 2 millioner bevilget over statsbudsjettet til dette formål. Fortsatt margarinavgift, kombinert med smørinnblanding i margarinen skulle virke gunstig på smørprisene. Nygaardsvold-regjeringen la til side Fives planer om å senke korntrygden og kanskje det viktigste for Bondepartiet: å unngå statskontroll med melkesentralene og de andre samvirkeorganisasjonene.

<sup>152</sup> 3.5 millioner kroner som en kraftfôravgift skulle innbringe, ble holdt utenfor statsbudsjettet.

<sup>153</sup> St.forh. 7b, 1935, 1072.

<sup>154</sup> Det nye budjettforslag utgjorde en nettoøkning på 26 270 344 kroner. Budgett-innst. S. nr. 181 1935, 2.

<sup>155</sup> Når det gjaldt primærnæringene var sluttsummen for fiskeriene 4.5 millioner. Til bureising og jorddyrking samt skogskulturarbeider ble det bevilget nærmere 3 millioner kroner. For å bedre kommunenes økonomi ble det bevilget 2.5 millioner.

Det regjeringen fikk gjennomført vedrørende industrien var en garantiordning som skulle lette kapitaltilgangen for næringslivet, i den hensikt at arbeidsplasser ble sikret og nye ble skapt. Dersom vi legger 3-årsplanens industrireisning samt kriseplanens industripolitiske premisser til grunn for vurderingen kan det oppfattes som et magert resultat. Når det gjaldt en rammebevilgning på inntil 5 millioner for å få nye arbeidstiltak i gang eller for å hindre at eldre bedrifter måtte stoppe, ble det så vidt jeg har kunnet bringe på det rene, ikke satt av midler på budsjettet. Midlene måtte derfor skaffes til veie først når garantiene eventuelt ble effektive.<sup>156</sup> Likevel fremkommer det i Arbeiderpartiets fraksjonsbemerkninger at 5 millioner i garantier til arbeidstiltak måtte påplusses nettoøkningen på noe over 26 millioner til krisebevilgninger.<sup>157</sup> Dette må tolkes dit hen at det var avgjørende for Arbeiderpartiet å vise at budsjettforliket var uttrykk for ”et betydelig fremskritt både når det gjelder størrelsen av de beløp som fra statens side settes inn til krisens bekjempelse, (...).<sup>158</sup>

#### 4.4 Finansiering av krisebevilgningene

Det å komme til enighet om dekningsmåten for de økede krisebevilgninger var et springende punkt i drøftelsene. I og med at lånefinansiering var utelukket for Bondepartiet dreide samtalene seg om å skaffe til veie midler til en forhøyelse av krisebudsjettet gjennom statens ordinære inntekter. Finansminister Indrebø uttrykte det slik i debatten i Stortinget om endringene i statsbudsjettet: ”Regjeringen har i virkeligheten denne gang ikke hatt noe valg, når den skulde finansiere tiltak som det var bydende nødvendig å sette i verk. Den hadde ikke noe valg under den foreliggende situasjon. Dekningsmåten måtte bli økede skatter og avgifter, (...)”<sup>159</sup> Dermed gjaldt det for forhandlingspartnerne å finne et balansepunkt mellom avgift og skatt. Arbeiderpartiets opprinnelige holdning til omsetningsavgiften var at den var en ”fattigmannsskatt”, og partiet var skeptisk til matfordyrende avgifter som ville slå uheldig ut sosialt sett. Partiet tok i den forbindelse prinsipielt avstand fra omsetningsavgift i 1932.<sup>160</sup> Standpunktet er imidlertid myket opp i 3-årsplanen men først og fremst i kriseplanen, der det opereres med å utvide omsetningsavgiften ”under forutsetning av at midlene i sin helhet anvendes til avhjelp av arbeidsløsheten (...)”<sup>161</sup> I kriseplanen forutsettes det at av

---

<sup>156</sup> St.prp. nr 1, Tillegg nr.12 1935, 13.

<sup>157</sup> Budgett-innst. S. nr.181 1935, 2.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> St.forh. 7b, 1935, 1131.

<sup>160</sup> Hornsrud omtalte omsetningsavgiften som en ”fattigmannsskatt”. Maurseth, *Gjennom kriser til makt*, 555.

<sup>161</sup> *Arbeiderpartiets kriseplan*, 86.



krisebevilgningenes totale sum, skulle 16,7 % dekkes av omsetningsavgift.<sup>162</sup> En innvending i arbeiderpartikretser mot en midlertidig omsetningsskatt var at den ville bidra til å motvirke en økning av forbruket, med andre ord så ville den trekke kjøpekraft ut av markedet.<sup>163</sup> Likevel var den nødvendig for å skaffe midler til arbeidsledighetens bekjempelse. Indrebø fremholdt at omsetningsavgiften måtte betraktes ”som en ekstra-kontingent til fordel for de arbeidsledige.”<sup>164</sup>

Når det gjaldt å balansere budsjettet var Bondepartiets holdning til omsetningsskatten i overveiende grad positiv. De hevdet at en rimelig omsetningsavgift ordnet på den rette måten var en sunn form for beskatning. I Stortinget i 1933 fremholdt Hundseid at under trykket av den økonomiske krisen var det å balansere budsjettet med omsetningsavgiften kanskje den minst farlige og den mest rettferdige.<sup>165</sup> I finansdebatten i 1934 foreslo Bondepartiet for å unngå ”nogen gjeldsøkning” å innføre en omsetningsavgift som ville innbringe omkring 30 millioner kroner i økt inntekt til staten til ”avstivning av budgettet og til avbetaling på statsgjelden.”<sup>166</sup> Her demonstrerte det ”spareorienterte” partiet en begrunnelse for avgiften som skilte seg avgjørende fra Arbeiderpartiet. Bondepartiet ønsket i utgangspunktet å innbringe avgiften for å redusere budsjettene, ikke øke dem. Bondepartiets argumentasjon for omsetningsskatten må sees i sammenheng med deres skepsis til forhøyelse av den direkte statsskatt. Et høyt skattetrykk var for Bondepartiet en av de største hindringer når det gjaldt å opprettholde og utbygge ”vårt arbeidsliv.” I budsjettinnstillingen understreket bondepartifraksjonen at den ytterlige forhøyelsen av den direkte skatt var en bitter pille å svelge i kompromisset med regjeringen. Hunseid bekrefter dette i den alminnelige debatt om tilleggsbudsjettet, der han fremholdt at Bondepartiet hadde foretrukket mer omsetningsskatt i stedet for forhøyelse av den direkte skatt og la til ”men der er ingen vei utenom denne forhøielse.”<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> *Arbeiderpartiets kriseplan*, 87.

<sup>163</sup> I Arbeiderpartifraksjonens bemerkninger i Budgett-inns. S. nr. 181 1935 fremkommer det: ”Når det gjelder regjeringens forslag til dekning av de foreslåtte forhøielser er vi dog oppmerksom på at der kan reises sterke innvendinger mot denne. Særlig gjelder dette den foreslåtte midlertidige omsetningsavgift. Det kan befryktes at denne (...) vil føre til en prisstigning og derved kan komme til å virke som en bremse på en økning av forbruket.” S. 3. St.forh.. 1936, 6a. Innstillinger S.

<sup>164</sup> St.forh. 7b, 1935, 1131.

<sup>165</sup> St.forh. 7b, 1933, 1455.

<sup>166</sup> St.forh. 7a, 1934, 424.

<sup>167</sup> St.forh. 7b, 1935, 1072.

Tilleggsbudsjettet ble dekket med 13 millioner i direkte skatt og 17,5 millioner i omsetningsavgift. Forhøyelsen av den såkalte ”særskilte kriseskatt”, var et resultat av at man trengte midler for å finansiere krisebevilgninger utover Mowinckels budsjettforslag. Det må nevnes at den ekstraordinære kriseskatten ble innført av venstre regjeringen i 1933 ”til delvis dekning av de ved kriseforholdene voldt ekstraordinære utgifter”.<sup>168</sup> Mowinckel-regjeringen markerte likevel at taket var nådd ved å oppføre kriseskatten med uforandrede satser for budsjett-terminen 1935-36. Arbeiderpartiet med støtte fra Bondepartiet ønsket det annerledes og aksepterte å øke skattetrykket ytterligere for å finansiere et høyere krisebudsjett.

Arbeiderpartiets linje i krisedebatten i 1932/33 var å øke bevilgningene til krisens bekjempelse ved å øke skatte- og avgiftstrykket.<sup>169</sup> Det indikerer at nye finanspolitiske prinsipper på dette tidspunktet ikke hadde slått rot og at inntekstøkninger ved skattlegging, først og fremst ut fra et fordelingsperspektiv, var en god sak for Arbeiderpartiet. Som vi har sett var det først i kriseplanen at Arbeiderpartiet fullt ut trakk den konklusjon at de ordinære statsinntekter ikke var tilstrekkelig for å drive aktiv krisepolitikk. I den forbindelse er det verdt å merke seg at kriseplanen forutsatte at deler av kriseutgiftene skulle dekkes med skatt på formuesinntekt og øket arveavgift, alternativt en kriseskatt på inntekt.<sup>170</sup> Likevel må det understrekes at kriseplanens finansieringsplan var utarbeidet med den klare målsetting at den skulle ha minst mulig skadelig effekt: ”Det er av største betydning at de nødvendige inntekter skaffes på en måte som minst mulig tynger det produktive arbeidsliv.”<sup>171</sup> Derfor var balansen mellom lånefinansiering, skatt og avgift nøye gjennomtenkt.<sup>172</sup>

Krisebevilgningene over tilleggsbudsjettet ble i realiteten betalt av skattebetalerne og forbrukerne og medførte redusert kjøpekraft. Jens Christopher Andvig antyder at det er mye som peker i retning av at Arbeiderpartiet, på tross at kriseplanen, mente at inntekstøkninger ved skattlegging var en vel så god sak som å budsjettere med underskudd.<sup>173</sup> Uttalelsene til Nygaardsvold i debatten om tilleggsbudsjettet trekker i denne retning: ”Jeg minner (...) om at det norske arbeiderparti i begge sine kriseforslag fra 1933 og 1934 har pekt på (...) at kan vi

---

<sup>168</sup> St.prp. nr.1. Tillegg nr. 12, 1935, 1; St.prp. nr. 40 1933.

<sup>169</sup> I 1933 fremsatte Arbeiderpartiet forslag om å innføre ekstraskatt på kapitalinntekt, en renteskatt, fordi de mente at når det gjaldt beskatningen måtte først og fremst byrdene bæres av den passive kapital og den inntekt som falt på denne. Partiet fremsatte også forslag om en forhøyelse av arveavgiften da den ble sett på som mest rettferdig og minst forstyrrende på det produktive arbeidsliv.

<sup>170</sup> *Arbeiderpartiets kriseplan*, 86 – 87.

<sup>171</sup> *Ibid.*, 84.

<sup>172</sup> Andvig, *Ragnar Frisch and the great depression*, 381.

<sup>173</sup> *Ibid.*, 390.

få en effektiv krisepolitikk gjennomført, må (...) byrdene ved en slik krisepolitikk gjennomførelse fordeles (...) både på de direkte og indirekte skatter. Det er partiets standpunkt (...).”<sup>174</sup> Det er derfor all grunn til å tro at regjeringen Nygaardsvold i realiteten målbar et syn som var i samsvar med Arbeiderpartiets tradisjonelle krise- og budsjettpolitiske holdninger. Hovedregelen her var at økte kriseutgifter ikke skulle lånefinansieres, men først og fremst dekkes ved økt skatte- og avgiftstrykk.

## 4.6 Oppsummering

Problemene til enhver mindretallsregjering vil komme til syne i spenningsfeltet mellom hva som er ønskelig og hva som er politisk mulig. Når det gjaldt krisebudsjettets innhold og profil var den vanskelige parlamentariske situasjonen helt klart av underordnet betydning ettersom selve utformingen av budsjettet ikke ble gjenstand for forhandlinger med Bondepartiet. Nygaardsvold selv viste seg da også i krisedebattene i 1933/34 å ikke være en drivkraft bak kravet om sterk statlig utbygging av storindustri. Hans krisepolitiske tankegang handlet nettopp om å øke bevilgningene til bureisning og jorddyrking samt igangsettelse av offentlige arbeider- den såkalte arbeidslinja. I tillegg er det lite som tyder på at regjeringssjefens selv var innstilt på noen storstilt lånefinansiering av krisebevilgninger. Den statsfinansielle tankegangen sto fortsatt sterkt, og krisemidlene skulle først og fremst skaffes gjennom å øke skatte- og avgiftsnivået. Krisebudsjettet må derfor betraktes ut i fra at arbeiderpartiregjeringen ønsket å videreføre prinsippene for krisehåndtering forut for 1930-tallsprogrammet. Likevel viser Nygaardsvold-regjeringens forhandlingsgrunnlag at man var innstilt på å lånefinansiere en tredjedel av krisebevilgningene i 1935. Selv om det er indikasjoner på at Bondepartiet satte en stopper for regjeringens ambisjoner her, må det sies at den lånefinansiering det her ble lagt opp til ikke kan sidestilles med kriseplanens sterkt ekspansive finansiering. Ikke desto mindre førte forhandlingene med Bondepartiet til at krisebudsjettet ble lavere enn det arbeiderpartiregjeringen fremmet forslag om.

I dette kapitlet har jeg behandlet tilleggsbudsjettets utforming og finansiering. I det neste kapitlet vil jeg se nærmere på hvordan Nygaardsvold-regjeringen innrettet sine krisemidler i budsjettene frem til 1937/38.

---

<sup>174</sup> St.forh. 7b, 1935, 1080.

## Kapittel 5. Krisebudsjetter - arbeidslinja eller produksjonslinja?

Krisebevilgningene økte i perioden med regjeringen Nygaardsvold. Garantirammen til industrielle formål økte tilsvarende. I tillegg ble det opprettet en post på budsjettet øremerket industrielle formål. Et eget organ Tiltakskommisjonen ble opprettet for å administrere garantiordningen, og i 1936 kom statens Industribank i stand. Et sentralt punkt i 3-årsplanen og kriseplanen var at skulle man avskaffe arbeidsledigheten, måtte staten bidra til å skape en sterkt utvidet industriell aktivitet.<sup>175</sup> Det var ikke tilstrekkelig at staten satte i gang offentlige arbeider i perioder med økonomisk stagnasjon og høy arbeidsledighet. I denne del av fremstillingen ønsker jeg å undersøke hvordan regjeringen Nygaardsvold innrettet sine krisemidler i budsjettene frem til 1937/38. Et sentralt spørsmål blir hvorvidt man i overveiende grad fokuserte på arbeidsintensive sektorer når det kom til krisebevilgninger over budsjettene, eller om det også var elementer av produksjonstankegang i de industripolitiske tiltak som regjeringen fremmet forslag om.

Det første punkt vil handle om krisepostene på budsjettene til regjeringen Nygaardsvold. Bevilgningene til statlig bygg- og anleggsvirksomhet økte betraktelig og tiltakene var rettet mot lite kapitalkostnadskrevende offentlige arbeider som sysselsettingskilde. Var krisepolitikken i stor grad var lagt opp etter arbeidslinja? Dernest vil oppmerksomheten rettes mot ulike former for støtte til investeringsformål. Var statsgarantiene, Tiltakskommisjonen og Industribanken uttrykk for ny linje i krisepolitikken, som samsvarte med veksttankegangen i 3-årsplanen og kriseplanen?

### 5.1 Arbeidslinja i budsjett og i den politiske debatt

Dersom en ser på krisebudsjettene til Nygaardsvold-regjeringen i årene 1935-1937/38, er det grunnlag for å fremsette en påstand om at regjeringen sto for en arbeidsledighetspolitikk som bygget på arbeidslinja, ettersom krisemidlenes innretning tok sikte på lindre de verste virkningene av arbeidsledigheten. Det gjaldt å gjøre noe med problemene her og nå ved å igangsette offentlige arbeider på en rekke områder. Derfor ser vi at en betydelig del av

---

<sup>175</sup> 3-årsplanen la opp til en økning av nasjonalproduktet med imponerende 33 % i løpet av tre år, det vil si en årlig vekst på omkring 10 %. Ole Colbjørnsen og Axel Sømme, *En norsk 3-årsplan: Veien frem til en socialistisk planøkonomi i Norge*, (Oslo: Norsk arbeiderpartis forlag, 1933), 11 og 22.

krisebevilgningene gikk til veiarbeider, jernbane, kabelanlegg, offentlige byggearbeider og ulike former for nødsarbeid.<sup>176</sup> I krisebudsjettet for 1936/37, som representerte den sterkeste stigningen, var de totale bevilgninger til disse formål på ca 46 millioner kroner. Dette utgjorde over 50 % av de totale krisebevilgninger på 88.4 millioner kroner.<sup>177</sup> Ole Colbjørnsen ga sin vurdering av krisebudsjettets profil i *Arbeiderbladet* 13. januar 1936, og kom med det til å formulere kjernepunktet i arbeidslinja: ”Aldri noen gang før er det i Norge fremlagt et budgett hvor er så stor forholdsvis andel av utgiftene går til arbeidsformål og anleggsvirksomhet; til gjennom øket arbeid å skape reale verdier for nutiden og fremtiden. Dets gjennomførelse vil virke arbeidsskapende og arbeidsstimulerende i høi grad.”<sup>178</sup>

Det å knytte sin arbeidsledighetspolitikk til igangsettelse av offentlige arbeider var ikke noe nytt. Da Venstre var i regjering tidlig på 1920-tallet og da Mowinckel styrte sine tropper tidlig på 1930-tallet, ble det ført en tilsvarende sysselsettingspolitikk. Over budsjettet for 1934/35 gjennomførte venstreregjeringen en opptrapping av krisetiltakene gjennom bevilgninger til nødsarbeid samt bevilgninger til offentlige arbeider over statens drifts- og anleggsbudsjetter til vei, jernbane, kabelanlegg og rikstelefonlinjer økte.<sup>179</sup> På den måten skilte ikke Nygaardsvold-regjeringens krisetiltak seg fra venstreregjeringens krisebudsjett. Selv Høyre godtok at arbeidslinja var fornuftig krisepolitikk i nedgangstider. I Høyres plan til krisebekjempelse fra 1934, fremholdt partiet at det var forsvarlig å sette i gang offentlige arbeider, i første rekke på statens anleggsbudsjetter i nedgangstider.<sup>180</sup> Selv om Høyre prinsipielt sluttet seg til denne form for krisepolitikk i krisedebatten 1933/34, viser partiets fraksjonsbemerkninger i budsjettinnstillingene fra perioden 1935-1937 snarere en restriktiv arbeidsledighetspolitikk når det kom til den konkrete oppstilling av budsjettene.<sup>181</sup> Kjetil Jakobsen skriver at det er rimelig å betrakte Høyres krisepolitikk i 1934 som et unntak fra partiets generelle linje i 1930-åra; å videreføre sparepolitikken fra 1920-tallet.<sup>182</sup>

---

<sup>176</sup> St.prp. nr. 1 1936, 1-5. St.prp. nr 1 1937, 1-5

<sup>177</sup> St.prp. nr. 1, 1936, 1-5

<sup>178</sup> ”Et sterkt budsjett”, *Arbeiderbladet*, Oslo, 13. januar 1936.

<sup>179</sup> I Mowinckel regjeringens budsjettforslag for 1934/35 var det foreslått 9 millioner kroner regjeringens disposisjon til arbeidsledighetens bekjempelse, det vil si primært til igangsettelse av nødsarbeid. I tillegg var det foreslått som kriseforanstaltning bevilgninger på 10.7 millioner kroner til økte investeringer for NSB og Telegrafverket. Nordvik, ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering”, 291.

<sup>180</sup> ”Høyres plan til krisens bekjempelse”, *Morgenbladet*, tirsdag 23. januar 1934.

<sup>181</sup> Se for eksempel Busjettinnst. S. nr. 150 – 1936, 3.

<sup>182</sup> Jakobsen, ”Efter oss kommer overfloden”, 68

Nygaardsvolds krisebudsjett skilte seg likevel fra venstreregjeringen ved at de fleste kriseposter var fordoblet, samt at det ble innført nye poster. Dette gjaldt bevilgninger til offentlige byggearbeider og ekstraordinære bevilgninger til veiarbeider. I finansdebatten i 1933 fremhevet Nygaardsvold nettopp veiarbeider og offentlige byggearbeider som ønskede satsingsområder når det gjaldt å bekjempe arbeidsledigheten, og han anså det som nødvendig: ”(...) at staten går til nye arbeidsbevilgninger, særlig på veibyggingsområdet.”<sup>183</sup> I tillegg kunne man ikke ”når vi står overfor hundre tusen arbeidsledige” utsette offentlige byggearbeider. Det måtte settes i gang offentlige byggearbeider slik at ”hundre bygningsarbeidere ville komme i beskjeftigelse.”<sup>184</sup>

Først litt om byggearbeidene. Bevilgningene til disse formål var så vidt jeg har kunnet bringe på det rene i underkant av 4 millioner kroner over budsjettet for 1936/37.<sup>185</sup> De fleste av de foreslåtte prosjektene var av eldre dato og planene var allerede utredet tidlig på 1920-tallet.<sup>186</sup> Planene ble imidlertid ikke gjennomført på grunn av vanskelige budsjettforhold i 1920-årene der den store statsgjelden var styrende for manglende bevilgninger.<sup>187</sup> Nå mente regjeringen at arbeidsledighetskrisen gjorde det nødvendig å bevilge midler både til byggearbeider i Oslo-regionen og til et byggearbeide ved NTH i Trondheim, ”(...) i det dette foretagende vil skaffe mange hender arbeide i 2 år.”<sup>188</sup> Når det gjaldt veiarbeider ble det bevilget 6.7 millioner kroner i 1936/37.<sup>189</sup> I tillegg var omtrent alt nødsarbeid veiarbeid. At veiarbeider var et prioritert krisepolitisk satsningsområde i Arbeiderpartiet viser de kriseforslag som partiet la frem i forbindelse med Bondepartiets budsjettforslag i 1933. Her ble veibygging satt opp som første punkt. Derfor kan man si at Nygaardsvold-regjeringens prioritering av veibevilgninger som krisehjelp, fulgte opp arbeidsplanen fra 1933.

Såkalt motkonjunkturrell fordeling av de offentlige arbeider var ikke nytt i Arbeiderpartiet. Hornsrud hadde så tidlig som i 1919 argumentert for at staten i nedgangstider skulle utvide den offentlige virksomhet ”og derigjennem supplere den uregelmessige, den uharmoniske spekulative privatvirksomhet.” Dette var Nygaardsvolds hovedpoeng i finansdebatten i 1933,

---

<sup>183</sup> St.forh. 7a, 1933, 86.

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> St. prp. nr 1 1936, 2-5.

<sup>186</sup> Et eksempel var byggingen av en skipsmodelltank ved Norges Tekniske Høiskole. Over statsbudsjettet for 1920-21 ble det bevilget 250.000 til dette byggearbeidet. Det var ikke mulig å få ytterligere bevilgninger på statsbudsjettet de etterfølgende år. Og i 1929 ble hele beløpet inndratt i statskassen.

<sup>187</sup> St.prp .nr 1 1936, 6.

<sup>188</sup> Ibid., 7.

<sup>189</sup> Ibid., 4.

der han argumenterte for at det var tvingende nødvendig at staten tok det politiske ansvaret for arbeidsledighetskrisen ved å øke utgiftene til offentlige arbeider: ”Men har vi ikke noget vi skulde ha gjort, når vi står overfor hundre tusen arbeidsledige (...) Har vi ikke veier vi skulde ha bygget? Har vi ikke jernbaner og havner? Og har vi ikke fyr? Har vi ikke jernbaner vi skulde ha elektrifisert?”<sup>190</sup> Dermed ser vi at det går en linje fra Hornsruuds uttalelser i 1919, til Arbeiderpartiets kriseforslag i 1933 og til regjeringen Nygaardsvolds krisebudsjetter i årene 1935-1937/38.

Krisepolitikken i budsjettet til regjeringen Nygaardsvold i 1936/37 var i stor grad bygget over samme lest som i Sverige. Kaster vi et blikk på det saklige innholdet i ”krisuppgørelsen” i Sverige i 1933, vil en finne at omtrent halvparten av bevilgningen på 175 millioner kroner skulle gå til igangsettelse av ”allmanne arbetena i oppna marknaden” av staten eller med statlig bistand, mens 80 millioner kroner skulle gå til såkalte ”reservarbeten”, som kan sammenliknes med nødsarbeider.<sup>191</sup> Offentlige arbeider ble fordelt blant annet på statlige byggearbeider, jernbane og jernbaneoverganger, broer, havner og skogbruk.<sup>192</sup> Forskjellen var at finansiering av tiltakene mot arbeidsløsheten i Sverige, sannsynligvis på grunn av sitt omfang, for store deler skjedde ved låneopptak.<sup>193</sup> På den måten kan det sies at budsjettpolitikken til den sosialdemokratiske regjeringen var ekspansiv.<sup>194</sup> I *Arbeiderbladet* i 1936 ble den svenske krisepolitikken sammenliknet med den norske med vekt på de prinsipielle likehetene.<sup>195</sup> ”I stedet for nedskjæringslinjen valgte den svenske arbeiderregjering arbeidslinjen og utvidelsespolitikken. (...) det viktigste ved denne sammenlikning mellom Sverige og Norge er at utviklingen bekrefter viktigheten av de prinsipper krisepolitikken er bygd på i de to land.”<sup>196</sup>

I finans- og krisedebatten i 1934 var Nygaardsvold tydelig på at Arbeiderpartiet hadde ambisjoner om å føre en krisepolitikk som i liten grad tok i bruk nødsarbeid.<sup>197</sup> Likevel økte

---

<sup>190</sup> St.forh. 7a, 1933, 86.

<sup>191</sup> I tillegg kom en bevilgning på 20 millioner kroner til lånefond for industrien.

<sup>192</sup> Olle Nyman, *Krisuppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet 1933*, (Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1944), 100.

<sup>193</sup> Ibid., 101.

<sup>194</sup> ”Underbalanseringen av budgeten 1933/34 var en teknisk nödvändighet till följd av de uttömda fondmedel som den socialdemokratiska regeringen ville hålla minst samma insatsnivå mot arbetslösheten som den föregående borgerliga.” Beckman m.fl, ”Ekonomisk politik och teori i Norden”, 64 og 143.

<sup>195</sup> ”Sammenlikning”, *Arbeiderbladet*, tirsdag 14. januar 1936.

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Løsningen med at man skulle ”støtte litt her og der, men uten nogen plan eller vilje til stort sett å skape nye arbeidsmuligheter” hadde vært feilslått sysselsettingspolitikk hevdet Nygaardsvold. *St.forh.* 7a, 1934, 409.

bevilgningene til nødsarbeid under regjeringen Nygaardsvold.<sup>198</sup> Sterkest var økningen over budsjetten for 1936/37, der det ble bevilget 11.5 millioner kroner.<sup>199</sup> I tillegg kom bevilgningen til bekjempelse av arbeidsledigheten blant ungdom på 2.5 millioner kroner samt en tilleggsbevilgning på 2 millioner kroner datert 19. mars. 1937.<sup>200</sup>

I argumentasjonen for nødsarbeidspolitikken la man vekt på de positive effektene for næringslivet. Nygaardsvold fremholdt i debatten om nødsarbeidsbevilgningene at: ”Det er skaffet penger til veibygging og dermed skaffet arbeid til en hel del flere folk enn før. (...). Men det er ikke bare arbeidet for den enkelte arbeidsløse jeg fester mig ved når det snakkes om å benytte disse nødsmidler som bidrag til kommunene, det skapes også varige verdier.”<sup>201</sup> Liknende argumentasjon demonstrerte arbeiderpartirepresentanten Moseid i 1936: ”(...) disse midler har vært godt anvendt til nasjonaløkonomisk nyttige og nødvendige foretagender, som vi så allikevel måtte ha løst i den nærmeste fremtid.”<sup>202</sup> På tross av argumentasjonen om at det ble skapt varige verdier, er det ikke tvil om at den primære målsettingen var motivert ut fra sosialpolitiske termer. At posten ble disponert av Sosialdepartementet underbygger det.<sup>203</sup> Det at det ble argumentert med at konjunkturmessig varierte nødsarbeid også hadde positive effekter på økonomien, kan ikke tilsløre krisemidlenes primære begrunnelse.

Målsettingen med krisemidlene var først og fremst å yte direkte hjelp for temporært å bøte på de verste virkninger av arbeidsløsheten. Ordningen var tenkt å være tilstrekkelig smidig så statsstøtten kunne avpasses de enkelte kommuners vanskeligheter og sesongsvingninger i arbeidsløshetens omfang, med andre ord å sette inn tiltakene der nøden var størst. Arbeidene var svært lite kapitalkostnadskrevende og gav høy sysselsettingseffekt på kort sikt. arbeiderpartirepresentanten Nordanger lovpriste i krisedebatten i 1936 betydningen av grøftingsarbeid, som hadde hatt stor betydning for avhjelping av arbeidsledigheten i hans hjemfylke Hedmark. Han kunne med tilfredshet meddele at det var gravet godt og vel 156 mil

---

<sup>198</sup> Nygaardsvold understreket at bevilgninger til nødsarbeid fremdeles var nødvendig for å avhjelpe arbeidsløsheten, og de var nødvendige for kommunene. Når det gjaldt dagsverksbidraget til kommunene, så mente Nygaardsvold at det lettet forsorgsbudsjettene og samtidig skaffet sysselsetting til arbeidsløse. *St.forh.* 7a, 1936, 119-120.

<sup>199</sup> St.prp nr. 1 1936, 16.

<sup>200</sup> Statens Inspektorat for Arbeidsformidling og Arbeidsledighetsforsikring, *Årsberetning* 1937, 11.

<sup>201</sup> St.forh. 7a, 1936, 120.

<sup>202</sup> Ibid., 402.

<sup>203</sup> Krisebevilgningen ble disponert av Sosialdepartementet og i all hovedsak skulle bevilgningene benyttes til offentlig nødsarbeid, dagsverksbidrag til kommuner, organisasjoner og private, samt refusjon til opplæringskurser.



grøft og rensket opp i 83 mil bekker.<sup>204</sup> Slik ser vi at arbeiderpartiregjeringen la seg på en linje som i praktisk politikk samsvarte med den nødsarbeidspolitikken som de borgerlige hadde ført. På tross av det kan man ikke si at regjeringen førte en såkalt doktrinær nødsarbeidspolitikken ettersom de i 1935 initierte en oppmykning av lønnsvilkårene. Nødsarbeidspolitikken, slik vi kjenner den fra tidlig på 1920-tallet, uttrykte et krav om at arbeidene skulle være atskilt fra det åpne markedet, noe som betinget lavere lønnssetninger. Dette skulle sikre at virksomheten ikke ble permanent og at man ikke konkurrerte om arbeidskraften med det private marked.

Regjeringens arbeidsledighetsbevilgninger rettet spesielt mot unge arbeidsledige, ble i betydelig grad brukt til veiarbeider, utbedring av flyplass m.v. Utbedringsarbeider på idrettsplasser og i skibakker ble også ansett som passende arbeid for ungdom og en betydelig andel av bevilgningen ble benyttet på slike arbeider.<sup>205</sup> Det må derfor konkluderes med at tiltakene rettet spesielt mot ungdomsledigheten var i det store hele nødsarbeidspolitikken og representerte lite nytt i krisepolitisk øyemed. Likevel må det kunne påstås at tiltak rettet direkte mot den foruroligende store arbeidsløsheten blant ungdom og de sosiale konsekvensene av at såpass store kull av unge ikke fikk innpass på arbeidsmarkedet, var avgjørende først og fremst i sosialpolitisk forstand. Det er også god grunn til å legge vekt på de rent psykologiske effekter av at Nygaardsvold-regjeringen prioriterte ungdomsarbeidsledigheten i sine budsjettmessige disposisjoner.

Karakteristisk for regjeringens arbeidslinje var at man kombinerte det sosialpolitiske aspektet med en begrunnelse om økt kjøpekraft og sysselsettelse utover det antall som ble sysselsatt direkte av staten. I de fleste tiltak som regjeringen fremmet forslag om la man vekt på at offentlig virksomhet ville ha gode effekter på økonomien som helhet.<sup>206</sup> Dersom en ser på begrunnelsen for krisemidler til offentlige byggarbeider i Oslo-regionen, er det klart at regjeringen ikke bare hadde den direkte hjelpeeffekten av å sysselsette arbeidsledige i

---

<sup>204</sup> St.forh. 7a, 1936, 352.

<sup>205</sup> Midlene ble dels anvendt til å gi ungdom praktisk og teoretisk opplæring med det mål å gjøre dem i stand til å skaffe varig arbeid. Slik ble de i stand til å stille sterkere på arbeidsmarkedet og "bedre rustet til å møte fremtiden. St.prp. nr 1 1936, 13 og 16.

<sup>206</sup> Svante Beckman skiller mellom fire måter å forstå krisepolitikk, som foregriper den keynesianske revolusjonen. Punkt to og tre går ut på følgende: "2) i den meningen at man angav at t. ex. Utvidgaden offentlige investeringar var ett bra medel mot arbeidsløsheten i kriser, sosialpolitisk motiverat; 3) i den meningen at man trodde at utvidgad offentlig verksamhet även skulle ha goda effekter på ekonomin i dess helhet utan att kunna ge den teoretiska lösningen av finansieringsfrågan (...)." Beckman m.fl, "Ekonomisk politik och teori i Norden", 54.

byggevirksomhet i tankene. Slike byggearbeider ville i tillegg bidra til å sette hjulene i gang i det private næringsliv. I budsjettproposisjonen uttalte man at ikke bare skapte investeringene virksomhet på byggestedet, også de distrikter som leverte byggemateriale som trevarer, stein m.v ville oppleve gunstige ringvirkninger.<sup>207</sup> Arbeiderpartiets representant Støstad holdt frem i debatten om krisebudsjettet, at offentlig byggevirksomhet i Oslo ville skaffe arbeid til folk rundt omkring i distriktet.<sup>208</sup> Også når det gjaldt investeringer i infrastruktur, argumenterte regjeringen også med at det ville bidra til økt sysselsettelse i norske fabrikker ved eventuell fremstilling av materiell innenlands. Dette var viktig for landets produksjon og omsetning, og på den måten støttet staten indirekte næringslivet.

Med dette demonstrerte regjeringen at de hadde innsikt i at statens budsjettpolitikk hadde gunstig innvirkning på økonomien som helhet. Likevel bidro ikke denne innsikt til at man gikk bort fra balanserte budsjetter og la opp til lånefinansiering av krisemidler. Den lånefinansiering som fant sted skulle dekke utgiftene til såkalt rentable kapitalanlegg, som elektrifisering av jernbaner, televerkets kabelanlegg m.v.<sup>209</sup> Dette kan ikke oppfattes som uttrykk for nye finanspolitiske prinsipper, men faller innenfor den budsjettpolitikk som det var konsensus om i Stortinget. I den forbindelse kan nevnes at Mowinckels budsjettforslag i 1935, lå opp til lånefinansiering av utgifter til rentable anlegg. Lånefinansiering av rentable utgifter kunne, ut fra den finanspolitiske ortodoksi forsvares, fordi det var lønnsomme investeringer. Statens forretningsdrift ville generere inntekter som ville betale lånene. Derfor fryktet man ikke at statens finansielle stilling ville belastes ved å lånefinansiere rentable utgifter.

## 5.2 Forskjellige former for støtte til investeringsformål

Produksjonslinja forutsatte en aktiv industripolitikk der staten måtte være initiativtager og drivkraften i en utvidelse av produksjonsapparatet, slik at industrien kunne ekspandere. Det skulle både skje ved store statlige investeringer og ved ulike former for støtte til privat industri. Arbeiderpartiet mente at dersom man overlot en bransje eller næring til seg selv i en nedgangsperiode, så ville det sannsynligvis bli innskrenkninger i produksjonen i stedet for utvidelser. For å kunne avta den store tilgangen på arbeidskraft måtte man utvikle og utvide

---

<sup>207</sup> St.prp. nr. 1 1936, 13.

<sup>208</sup> St.forh. 7a, 1936, 347.

<sup>209</sup> Finansministerens redegjørelse ang. den finansielle stilling. St.forh. 7a, 1936, 17- 19.

den industrielle produksjon. I det følgende vil jeg se nærmere på de industripolitiske tiltak som regjeringen Nygaardsvold tok initiativ til.

Regjeringens industripolitiske tiltak innbefattet ikke store statlige investeringer i nyanlegg i industrien, slik som treårsplanen forutsatte. Tiltakene begrenset seg til ulike støtteordninger for privat industri. Blant annet tok regjeringen initiativ til å yte statsgaranti på inntil 5 millioner kroner i 1935. Rammen ble økt i 1936 med 10 millioner kroner og ytterligere 3 millioner kroner i 1937. Garantiordningen må ses i sammenheng med at mangel på kredittmuligheter var et av næringslivets største problem under krisen, etter som de private banker sviktet i sin oppgave å stille nødvendig kreditt til disposisjon. Staten skulle med denne ordningen garantere for bedrifters låneopptak slik at bankene kunne yte kreditt uten risiko, og bedrifter fikk tilført kapital som de ellers ikke ville hatt mulighet til å få. På statsbudsjettet i 1936 og i 1937 ble det i tillegg også bevilget til sammen 3.2 millioner kroner som både skulle gå til industrielle tiltak samt til å få fart på reiselivsnæringen (post 1165). Når det gjaldt reiselivet skulle bevilgningen først og fremst nyttes til nybygg, utvidelser og større moderniseringsprosjekter. Bevilgningen forutsattes anvendt til lån og garantier, men kunne i spesielle tilfeller gis i form av direkte tilskudd.<sup>210</sup> For å administrere den nye garantiordningen, samt bevilgningen under post 1165, ble Kommisjonen for nye arbeidstiltak, planlegging og selvberging – eller Tiltakskommisjonen opprettet i 1935. Tiltakskommisjonen var sammensatt av representanter for staten, næringsorganisasjoner og LO. Birger. F. Halvorsen fra Norges Industriforbund ble formann.<sup>211</sup> Den Norske Industribank ble opprettet ved lov av 10. juli 1936, og hovedformålet var å fremme arbeidslivet gjennom å stille kreditt til disposisjon for økt produksjon og investeringer. Bankens oppgave var å gi lån til industrielle bedrifter, kraftverk og hoteller.<sup>212</sup> Arbeiderpartiet ønsket i utgangspunktet at Industribanken skulle være en ren statsbank på linje med Hypotekbanken, Småbruk- og boligbanken, Fiskeribanken og Kommunalbanken.<sup>213</sup> Under forhandlingene i vedkommende Stortingskomité foreslo Venstres og Høyres representanter saken utsatt. Bondepartiet fremholdt at Industribanken burde organiseres som et halvoffentlig foretagende og ikke som ren statsbank. Arbeiderpartiet sluttet seg subsidiært til det og det forelå dermed et flertall.

---

<sup>210</sup> St.prp. nr 1, tillegg nr. 12 1935; St.prp. nr. 1 1936; St prp. nr. 121 1936; St.prp. nr.1 1937.

<sup>211</sup> Amdam, "Teknologi og planøkonomi", 111.

<sup>212</sup> Ot.prp. nr. 18 1936, 1.

<sup>213</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 56, Ekstraordinære krisebevilgninger 1936-1937.

Banken fikk en aksjekapital på 10 millioner kroner, hvorav staten gikk inn med 5.1 millioner kroner, mens bankene mot statsgaranti deltok med 4.9 millioner kroner.

At regjeringen Nygaardsvold gikk inn for statlige garantiforpliktelser ovenfor næringslivet må oppfattes å være i tråd med kriseplanens forslag om statlig industristøtte. I kriseplanen var statskapitalismen tonet ned og de 10 millionene kriseplanen foreslo til industrien, skulle brukes til å hjelpe ”private bedrifter som er av særlig betydning for arbeidslivet.”<sup>214</sup> Staten skulle med dette legge til rette noen grunnforutsetninger som skulle virke over tid for å hjelpe en næring eller bransje i vanskeligheter. Den offisielle begrunnelsen for regjeringens initiativ til å yte statsgarantier for industrien var at det var kommet flere henvendelser til handelsdepartementet om støtte, både fra private bedrifter og fra kommuner der hjørnesteinsbedrifter var truet av nedleggelse. Dernest begrunnet regjeringen tiltaket med at staten måtte se det som sin oppgave å oppmuntre og støtte tiltak som ”på en økonomisk og forretningsmessig måte kan skape nye arbeidsmuligheter.”<sup>215</sup> Det gjaldt både støtte til å opprettholde eksisterende virksomheter og til å etablere nye bedrifter.<sup>216</sup> Det at regjeringen hadde en målsetting om å stimulere til utvidelser og nyetableringer viser at hensikten med garantiordningen ikke bare var kortsiktig krisemotivert, men hadde også en langsiktig produksjonsmålsetting. Madsen understreket dette i debatten i Stortinget i 1935. For å kunne gjøre noe med arbeidsløshetsproblemet, måtte ”de forskjellige muligheter for ny produksjon og for utvidelse av eldre produksjon bør nøie prøves.”<sup>217</sup>

Skipsbyggingssaken ble satt på dagsorden av regjeringen Nygaardsvold ved at man skulle bruke garantiordningen til å muliggjøre en nødvendig modernisering og utvidelse av eksisterende skipsverft. På den måten må det sies å være et tiltak som tok sikte på å utvikle og utvide den industrielle produksjon. Forslaget gikk ut på gi statsgaranti på til sammen ca 7.5 millioner kroner fordelt på fire skipsverft omkring i landet.<sup>218</sup> Dette var et ledd i en større landsplan for skipsbygningen som Tiltakskommisjonen la frem i juni 1936. Der inngikk også spørsmålet om et nytt anlegg for storskipsbyggeri. Sistnevnte forslag ble ikke lagt frem til behandling i Stortinget. Årsaken til det var at regjeringen måtte gå forsiktig frem overfor

---

<sup>214</sup> *Arbeiderpartiets kriseplan*, 70-71.

<sup>215</sup> St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 24 1935, 2.

<sup>216</sup> *Ibid.*, 1.

<sup>217</sup> St.forh. 7a, 1935, 1935.

<sup>218</sup> De fire skipsverftene var Bergens Mekaniske Verksteder, Fredrikstad Mekaniske Verksted, Rosenborg mek. Verksted i Trondheim og Langesund mek. Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 56, Ekstraordinære krisebevilgninger 1936-1937.

Stortinget når det gjaldt industripolitikken. Dette satte Alfred Madsen ord på i et brev til Martin Tranmæl i januar 1936 der det blant annet heter: ”Vi kommer til å få skarp opposisjon i Stortinget nettopp når det gjelder nye industrielle tiltak. Jeg har god føling herav allerede, da det er så mange konkurrerende hensyn og andre kryssende interesser som gjør seg gjeldende.”

219

Forslaget som ble lagt frem for Stortinget var på 6.7 millioner kroner fordelt på de tre største verftene. Regjeringen forutsatte at dette garantibeløpet kom i tillegg til de tidligere gitte statsgarantier på til sammen 15 millioner kroner. Forslaget møtte motstand i Stortinget. Hovedinnvendingen var at de tidligere gitte statsgrantier på til sammen 15 millioner kroner burde være tilstrekkelig til å dekke behovene til skipsbyggingsindustrien. Etter endelig behandling i Stortinget ble garantibemyndigelsen forhøyet med kun 3 millioner kroner til 18 millioner kroner. Av dette beløpet var det en forutsetning at garantiene til skipsverkstedene ble opprettholdt til 6.7 millioner kroner. Det er liten tvil om at maktforholdene i Stortinget satte begrensninger for regjeringens økonomiske politikk på dette området. Likevel må det fastslås regjeringens initiativ i skipsbyggingssaken tyder på at man var innstilt på å føre en økonomisk politikk etter produksjonslinja, der verkstedsindustrien fikk statlig støtte til å foreta den nødvendige utvidelse og modernisering.

Et annet område hvor regjeringen så et stort potensial for næringsutvikling var innenfor reiselivet. Alfred Madsen ga i den forbindelse uttrykk for i debatten i Stortinget i 1936, at man kunne øke inntekten av turisttrafikken med 30-40 millioner kroner i løpet av få år.<sup>220</sup> Derfor er det merkelig at bevilgningen til disse formål på statsbudsjettet var såpass knappe. Av en samlet bevilgning over to år på 3.2 millioner, var kun kr. 900 000 øremerket for ”Fremme av reiselivet”.<sup>221</sup> Dersom man virkelig ønsket å satse på turistnæringen ville det ha vært naturlig at beløpet i sin helhet skulle gå til turistnæringen. Det at en relativt liten bevilgning i forhold til behovene, skulle spres på flere formål, tyder på at regjeringen egentlig ikke var innstilt på å ta et krafttak for turismen som næringsvei. Det kan bemerkes at pr. 30. juni 1937 var det kun 20.000 kroner disponert til hoteller.<sup>222</sup> Misforholdet mellom ambisjoner og praktisk politikk var i dette tilfellet iøynefallende. En del av forklaringen lå etter alt å dømme i den vanskelige

---

<sup>219</sup> Madsen sitert i Frode Helgerud, ”’Viel Geschrei und wenig Wille’? :Kommissjon for nye arbeidstiltak, planlegging og økt selvberging, 1935-1940”, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1976, 50.

<sup>220</sup> St.forh. 7b, 1936, 1088.

<sup>221</sup> St.med. nr. 8 1938, 1.

<sup>222</sup> St. med nr. 39 1937, 8.

parlamentariske situasjonen, og at posten må ses på mer som en symbolsk bevilgning for å vise at regjeringen ønsket å satse på reiselivsnæringen.<sup>223</sup>

Med unntak av planer for skipsbyggingsindustrien fungerte ikke Tiltakskommisjonen som et organ for økonomisk planlegging. Den befattet seg i overveiende grad med å behandle enkeltsøknader. Kanskje skyldtes dette at man hadde liten erfaring med planøkonomisk styring samt at regjeringen la svake føringer på hvordan Tiltakskommisjonen skulle fungere som innstillende organ. Den økonomiske planleggingskompetanse som utviklet seg i enkelte teknokratiske miljøer hadde sannsynligvis ikke fått fotfeste i regjeringkretser. Dersom man ser på hvilken type industri som nøt godt av statens garantiansvar og bevilgningene over post 1165, må det påpekes at småindustri var foretak som ble prioritert. I flere tilfeller gikk støtten til ordinær driftskapital, som må oppfattes som kortsiktig krisehjelp til bedrifter som var truet av nedleggelse.<sup>224</sup> Dette står i kontrast til produksjonslinjas primære målsetting om at staten skulle legge til rette for større investeringer i moderne storindustri. Finansminister Indrebø uttalte i finansdebatten i 1936 at den største og varigste virkning får krisebevilgningene ved en skjønnsom fordeling utover det hele land. Han fremholdt at krisebevilgningene ikke bare skulle settes inn på enkelte punkter eller samles om noen få tiltak, men spres på en fornuftig måte.<sup>225</sup> Indrebøs begrunnelse for en slik tildelingslinje er interessant: ”Blev de satt inn bare på enkelte tiltak, vilde det utvilsomt kunne få adskillige uheldige sidevirkninger, sidevirkninger som man nu undgår.”<sup>226</sup> Når man ser på oversikten i *Stortings meddelelse nr. 8. 1938* over hvilke bedrifter som fikk støtte, ser man at beløpene gjennomgående var beskjedne. Selv om beløpene var små var dette, slik Einar Lie påpeker, toppfinansierte lokale investeringsprosjekter. Slike tilskudd bidro dermed til å få realisert investeringer som var langt større enn det statlige bidraget alene.<sup>227</sup>

Industristøtten var gjenstand for en omstendelig saksbehandling. Søknadene ble sendt til Handelsdepartementet, som videresendte søknaden til Tiltakskommisjonen. Tiltakskommisjonen kom så med en innstilling, som ble sendt tilbake til Handelsdepartementet. Deretter ble saken eventuelt sendt til Finansdepartementet, som ”fører

---

<sup>223</sup> I debatten om krisebevilgningene uttrykte Mowinckel skepsis til dette tiltak: ”Jeg synes ikke man skal overlate til en regjering å understøtte den slags tiltak. Det tror jeg den private kapital greier vel så godt. (...) jeg er absolutt i mot at myndighetene skal blande seg opp i det private næringsliv.” St.forh. 7a, 1936, 424.

<sup>224</sup> St.med. nr. 8 1938, 5-14.

<sup>225</sup> St.forh. 7a, 1936, 153.

<sup>226</sup> Ibid.

<sup>227</sup> Lie, ”Hva førte Norge ut av krisen i 1930-årene”, i *Historisk tidsskrift*, nr. 3 (1996), 328.

den finansielle kontroll med de stillede garantier”.<sup>228</sup> Endelig ble saken avgjort ved kongelig resolusjon eller stortingsbeslutning. Denne nøye vurdering av sakene tyder på at kontrollbehovet var stort da så mange instanser var involvert i saksbehandlingen. Den omstendelige kontroll illustrerer at regjeringen sannsynligvis ønsket en restriktiv behandling av industristøtten. Nygaardsvold uttrykte i finansdebatten i 1936 at det måtte gås forsiktig frem når det gjaldt garantiene.<sup>229</sup> Det er grunn til å tro at det ble stilt så strenge krav for å unngå at garantitapene skulle belaste statsbudsjettet i nevneverdig grad. Dette kan tilsi at ønsket om å skjerme statskassen var større enn viljen til å legge til rette for næringslivet.<sup>230</sup> I statsbudsjettforlaget for 1937/38 ble det foreslått at deler av bevilgningen over post 1165 skulle benyttes til dekning av eventuelle tap på statsgaranti til nye arbeidstiltak.<sup>231</sup> Det at denne posten også skulle benyttes til dette forsterker inntrykket av at regjeringen var opptatt av å begrense budsjettets utgiftsside.

Det må likevel nevnes at Stortinget var sterkt medvirkende til å opprettholde et tungrodd system i garantisakene, ved å stille krav om at beløp på over 50 000 kroner skulle forelegges Stortinget.<sup>232</sup> Dette må ses i sammenheng med at Høyre, Venstre og til en viss grad Bondepartiet var i mot å plassere et omfattende garantiansvar på det offentlige, da man mente at det medførte en svekkelse av statens egen kredittverdighet. For å motvirke dette fant Stortinget det nødvendig å føre kontroll med det som må oppfattes som småbeløp. Det er ikke tvil om at dette var en detaljstyring fra Stortingets side, som reduserte regjeringens muligheter til å få til en effektiv form for industristøtte.

Ved utgangen av 1937 var det innkommet ca. 1450 søknader om statsstøtte. Av disse fikk 119 innvilget sin garanti ved stortingsbeslutning eller kongelig resolusjon. For det første viser dette at behovet var stort. For det andre viser det at relativt få søknader slapp gjennom nåløyet. Finansminister Kornelius Bergsvik, som overtok posten etter Adolf Indrebø i 1936, meddelte tilfreds i Stortinget i 1937 at så lenge han hadde vært i Finansdepartementet hadde regjeringen utvist ”stor varsemnd” når det gjaldt garantisakene. Og at regjeringen hadde sågar vært enda strengere enn det Tiltakskommisjonen hadde vært.<sup>233</sup>

---

<sup>228</sup> St.med. nr. 39 1937, 2.

<sup>229</sup> St.forh. 7a, 1936, 121.

<sup>230</sup> Ved å skjerme seg ytterligere ble garantiene ofte gitt som simpel kausjon. St.med. nr. 8 1938, 2.

<sup>231</sup> St.prp. nr.1 1937, 33.

<sup>232</sup> St.med. nr. 8 1938, 1.

<sup>233</sup> St.forh. 7b, 1937, 931.

Som et ledd i å føre en aktiv industripolitikk fulgte regjeringen opp forslaget fra treårsplanen om å opprette en Industribanken. Hovedhensikten med banken var å få til en bedre organisering av den langsiktige kreditt, som var nødvendig dersom industrinæringen skulle ekspandere. Banken skulle i den forbindelse yte kredit til den egentlige anleggskreditt, som krevde langsiktige første - eller annenprioritets pantelån, samt den mellomlange kreditt til modernisering eller utvidelse.<sup>234</sup> Den skulle ikke befatte seg med å stille driftskapital til rådighet. I sin utlånsolicy var kriterier som lokalisering og sysselsetting vel så avgjørende som profittmotivet. På den måten kunne Industribanken påvirke bedriftsdannelser ved at staten bestemte hvilke næringer og bransjer de skulle satse på. På den måten må man kunne si at Industribanken kunne fungere som en institusjon i en langsiktig, planmessig utbygging av industrien.

### 5.3 Oppsummering

Som et direkte tiltak mot arbeidsledigheten økte utgiftene til statlige anlegg betraktelig under regjeringen Nygaardsvold. At arbeidene jevnt over var lite kapitalkostnadskrevende, ga en høy sysselsettingseffekt på kort sikt. Nettopp derfor var tiltakene egnet som kortsiktig krisepolitikk for regjeringen. Politisk konsensus om prinsippene for krisepolitikken bidro nok også til utformingen av regjeringens sysselsettingspolitikk. Grunnstammen i regjeringens arbeidslinje var ordinære offentlige arbeider, men regjeringen økte også bevilgningene til nødsarbeid. Siden bevilgningene var rettet mot personer med lavt personlig forbruk og som raskt omsatte sine økte inntekter i ny etterspørsel, virket budsjettpostene etter alt å dømme gunstig på etterspørselen.<sup>235</sup> Vilkårene for nødsarbeid ble noe endret, men regjeringen fulgte ikke opp opposisjonspolitikken fra 1920-årene med å avskaffe selve systemet. På den måten skjedde det ikke noen vesentlig omlegging av arbeidsløshetspolitikken. Det var få spor av 3-årsplanen og kriseplanens målsetting, om gjennom statlig planlegging; å skape økonomisk vekst og velstand basert på kraftkrevende storindustri. Men regjeringens initiativ til opprettelsen av Industribanken, Tiltakskommisjonen og statsgarantiene til industrielle formål hadde elementer i seg av ny tankegang. Det er rimelig å konkludere med at intensjonen med garantiordningen var å bidra til modernisering og utvidelse av større bedrifter. Regjeringen fikk i den forbindelse gjennomslag i Stortinget til å stille garanti for større lånebeløp til tre skipsverft, samt til oppførelsen av en sulfatfabrikk. Det ble imidlertid ikke opprettet et

---

<sup>234</sup> Dahl, *Høyre og staten*, 92.

<sup>235</sup> Lie, "Hva førte Norge ut av krisen i 1930-årene", 328.



Industridepartement, slik som 3-årsplanen foreslo. Vekstpolitikken som planene målbar må betraktes i et langtidsperspektiv. Politikernes ønske om å gjøre noe med de dagsaktuelle virkningene av krisen forutsatte at ny industri ble bygget raskt opp for å avta stor tilgang på arbeidskraft. En viktig forutsetning for å få til det var politisk enighet og legitimering blant de øvrige partiene på Stortinget og administrativ planleggings- og iverksettingskompetanse. Begge deler manglet regjeringen Nygaardsvold.

## **Kapittel 6. Finansdepartementets betydning for regjeringen Nygaardsvolds finanspolitikk.**

Da regjeringen Nygaardsvold overtok regjeringskontorene i 1935, møtte de holdninger og synspunkter i Finansdepartementet som korresponderte dårlig med nye tanker om en ekspansiv kreditt- og finanspolitikk som middel mot den økonomiske krisen. Likevel vil det være urimelig å påstå at Finansavdelingen hadde en egen agenda i utformingen av finanspolitikken. Det vil være mer presist å betone hvordan embetsverket selv oppfattet sine oppgaver. Budsjettbalanse var et mål det gjaldt å realisere med fast hånd.

Den statsfinansielle tankegangen var toneangivende, og prinsippet om ”sunde statsfinanser” var retningsgivende for hvorledes man satte sammen statens budsjetter. Gjelden skulle holdes lav. Aller helst skulle en gå med overskudd.<sup>236</sup> Det ser ikke ut til at budsjettpolitikkenes effekter på konjunktorene ble tillagt vekt.<sup>237</sup>

I denne del av fremstillingen vil jeg undersøke Finansdepartementets rolle i utformingen av den økonomiske politikken til regjeringen Nygaardsvold. Et sentralt spørsmål blir hvorvidt et konservativt embetsverk la sterke føringer på regjeringen til å føre en ”ansvarlig” politikk der budsjettbalansen ikke ble svekket. Eller var det slik at det skilt lite mellom den politiske ledelsen i departementet og embetsverket når det kom til hovedlinjene i budsjettpolitikken. Først vil jeg konsentrere meg om synspunktene til ekspedisjonssjef Friedrich Georg Nissen i Finansdepartementet og søke å klargjøre hvorvidt hans budsjettpolitiske syn kan ha hatt en disiplinerende virkning på regjeringens finanspolitikk. Dernest vil jeg behandle Finansdepartementets håndtering av tiltakssakene for å se om departementet kan ha virket bremsende på regjeringen industripolitiske ambisjoner.

### **6.1 Finansdepartementets påvirkning på politikken**

Arbeidet med forberedelsen av statsbudsjettet og den etterfølgende kontrollen med at budsjettet ble fulgt, skjedde i Finansavdelingen. Ekspedisjonssjef for Finansavdelingen var

---

<sup>236</sup> Beckman m.fl., ”Økonomisk politik och teori i Norden”, 52; Lie, *Ambisjon og tradisjon*, 149.

<sup>237</sup> Einar Lie, *Ambisjon og tradisjon: Finansdepartementet 1945-1965*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1995), 19.

siden 1933, Friedrich Georg Nissen.<sup>238</sup> Med stor grad av prinsippfasthet sørget Nissen for at de restriktive budsjettnormene ble overholdt.<sup>239</sup> Hans faste linje sprang ut av et utpreget statsfinansielt syn, men som sjef for Finansavdelingen var han, så vel som regjeringen, bundet av et bevilgningsreglement, som ble vedtatt av Stortinget i 1928.<sup>240</sup> Reglementet ble laget for å kunne håndtere de krav som den stramme finansielle situasjonen stilte til staten, med høy gjeld og store utgifter til å betjene gjelden. Bevilgningsreglementet skulle i den forbindelse sikre Stortinget bedre oversikt og større kontroll med statens bevilgninger. Gjennom et sett konkrete retningslinjer for bevilgningene, skulle budsjetttrutinene og budsjettdisiplinen strammes opp. Retningslinjene var preget av statsøkonomisk språkbruk og de anviste en retning på finanspolitikken som må karakteriseres som restriktiv.<sup>241</sup> Det gjaldt for embetsverket å forberede budsjettene i henhold til reglementet, uten hensiktsmessighetsbetraktninger omkring effektene av finanspolitikken.

Bevilgningsreglementet besto konkret av bestemmelser knyttet til statsbudsjettets balansering, overskudd og underskudd, samt regler for de enkelte budsjettområder.<sup>242</sup> I paragraf 2, siste ledd heter det: ”Statsbudgettet bør oppgjøres med sådan balanse, at driftsinntektene minst dekker driftsutgiftene med tillegg av avdrag på faste statslån.”<sup>243</sup> Dette må tolkes dit hen at det forelå et minstekrav om balanserte budsjetter. Helst burde statsbudsjettet operere med overskudd. Overskuddet skulle benyttes til å betale ekstraordinære avdrag på den store statsgjelden.<sup>244</sup> I 1933 ble riktignok denne paragrafen lempet på under henvisning til den økonomiske krisen, men resten av reglementet sto fast.<sup>245</sup>

Det må fastslås at retningslinjene i bevilgningsreglementet var laget for å forhindre en ekspansjon av utgiftssiden. Reglementet i sin helhet forsterker dette inntrykket. Det var for eksempel relativt strenge regler for overføringer av bevilgninger, samt tiltak for å hindre større utgiftsoverskridelser. I paragraf 9 heter det: ”Er bevilgningen til et anlegg overskredet et år, må det påsees at der brukes tilsvarende mindre de senere terminer, så den samlede

---

<sup>238</sup> Da Nissen overtok stillingen som ekspedisjonssjef i 1933 etter Lorentz N. Smith, ble Egil Kaare Sundt utnevnt til byråsjef for Finanskontoret, som var et av fire kontorer i Finansavdelingen.

<sup>239</sup> ”Sterkere enn noen annen kom han til å trekke med seg sin finanspolitiske grunnholdning, preget av erfaringene fra en tid uten tilstrekkelig fast kontroll med statsfinansene, inn i Finansdepartementet både før og etter krigen”. Lie, *Ambisjon og tradisjon*, 19.

<sup>240</sup> Budgett-innst. IV – 1928, 6.

<sup>241</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon*, 148.

<sup>242</sup> St.prp. nr. 77, 1928, 1.

<sup>243</sup> Budgett-innst. IV – 1928, 6.

<sup>244</sup> Budgett-innst. IV – 1928, 7.

<sup>245</sup> St.prp. nr. 84, 1933, 6.

bevilgning ikke overskrides.”<sup>246</sup> Overskridelser av et visst omfang skulle tas opp i statsråd og legges fram for Stortinget, dersom det var samlet. For å hindre at utgiftssiden kom ut av kontroll lå det krav om å finne dekning for tilleggsbevilgninger umiddelbart. Dersom det likevel forelå et underskudd, skulle det dekkes over neste års budsjett. For å unngå reduserte utgiftsrammer den påfølgende termin, gjaldt det derfor å unngå budsjettunderskudd.

Det var venstre regjeringen, som i 1928 tok initiativ til å utarbeide og få vedtatt bevilgningsreglementet. Arbeidet med å formulere reglementet hadde imidlertid foregått i Statens Budsjett- og regnskapskomité siden 1925/26, med Høyres Henrik Ameln som drivende kraft.<sup>247</sup> Utformingen av reglementet må ses som en del av det finansielle opprydningsarbeidet, og alle partier inkludert Arbeiderpartiet gav sin tilslutning til de nye budsjettmessige retningslinjene. Likevel må det presiseres at Arbeiderpartiet hadde motforestillinger mot at bevilgningsreglementet skulle anspore til en *forsert* nedbetaling av statsgjelden. Arbeiderpartiet mente at paragraf 10 som lød: ”Hvis et statsregnskap gjøres op med overskudd skal Kongen snarest mulig anvende dette til ekstraordinært avdrag på statsgjelden”, kunne skape uønskede konsekvenser.<sup>248</sup> Alfred Madsen sa i den forbindelse: ”Det kan naturligvis tenkes det forhold, at der er en særlig reaksjonær regjering som kniper f. eks. på anslagsbevilgninger når det gjelder å bekjempe arbeidsløsheten (...) så sparer de hundre tusen her og hundre tusen der nettopp på disse bevilgninger for derved å få et ekstraordinært avdrag på statsgjelden. (...) og derved føre en antisocial politikk.”<sup>249</sup> Når alt kommer til alt var det likevel ingen betydelig opposisjon å spore fra Arbeiderpartiets side. Den etterfølgende debatten i Stortinget var kort og det fremkom få innvendinger. Derimot syntes det å være stor grad av konsensus om reglementet, og Arbeiderpartiets tilslutning viser at partiet ikke skilte seg fra de øvrige partier når det kom til å prioritere balanserte budsjetter uten låneopptagelse, samt viktigheten av å få avdratt noe av den trykkende statsgjeld.

Embetsverket er et redskap for å utforme en politikk. Einar Lie påpeker at skal dette redskapet fungere effektivt, må det være tilpasset politikerne og deres intensjoner.<sup>250</sup> De budsjettnormene som lå til grunn for Finansavdelingens restriktive budsjettssyn harmonerte dårlig med regjeringen Nygaardsvolds styringsambisjoner. I en artikkel i *Arbeiderbladet* i

---

<sup>246</sup> Ibid., 5.

<sup>247</sup> St.prp nr. 77, 1928, 6-8.

<sup>248</sup> Budgett-innst. IV- 1928, 7.

<sup>249</sup> St.forh. 7b, 1928, 1533.

<sup>250</sup> Lie, *Ambisjon og tradisjon*, 23.

januar 1936 antydte Ole Colbjørnsen at Finansdepartementet var besatt av embetsmenn, som ikke hadde frigjort seg fra ”den gamle overtro om ethvert lån som belastning av fremtiden (...)”<sup>251</sup> Og han la til: ”Først når de avgjørende stillinger blir besatt med folk av den rette ånd og innstilling, kan problemene bli virkelig løst.”<sup>252</sup> Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved styrken i styringsvilligheten til arbeiderpartiregjeringen. Kanskje var ikke viljen sterk nok. I Finansdepartementet derimot synes det som viljen til å holde fast på et konvensjonelt syn på finanspolitikken var tilsvarende sterk.

Da krisebudsjettet skulle settes sammen i 1937 ble det drøftet hvorvidt man skulle øke ekstraordinære utgifter til jernbaneanlegg over budsjettet for 1937/38 med ca. 6 millioner kroner. Finansdepartementet mente at det ikke var tilrådelig av ”finansielle grunner” å gå til en slik økning. I en konferanse med Arbeidsdepartementet ble det i stedet anbefalt fra dette hold å redusere krisebevilgningene til jernbaneanlegg.<sup>253</sup> Dette viser at Finansdepartementet var tilbøyelig til å legge føringer i retning av større påholdenhet når det kom til statlige utgifter til krisens bekjempelse. Veksten i krisebevilgninger måtte derimot bremses for å opprettholde en viss balanse mellom inntekter og utgifter.

Som ekspedisjonssjef for Finansavdelingen, var Nissen sterkt involvert i utarbeidelsen av statsbudsjettene. I 1920-årene hadde Nissen arbeidet med å redusere statens driftsutgifter, gjennom deltagelse i ”øksekomiteene”. Han bar derfor med seg en spareorientert mentalitet, og hadde erfaring med å finne utveier for å skjære ned på offentlige utgifter. Dette var med på å prege hans holdninger i arbeidet med å forberede statsbudsjettene i Finansavdelingen.

Nissen stilte seg gjennomgående negativ til å øke statens gjeld. Det kom til uttrykk i forbindelse med saldering av budsjettet i 1937. Her frarådet Nissen, i en muntlig konferanse med finansminister Bergsvik, å saldere budsjettet med lånemidler. ”Jeg har under muntlig konferanse foreslått hr Statsråden således at kap. 3151, Statslånemidler (ca 40 mill. kr) ikke skal forhøyes. Utgiftene til diesel-lokomotiv på Bergensbanen og utarbeidelsen av Oslo Telefonen, til kr. 1.2 30 000, blir således å dekke av driftsinntektene.”<sup>254</sup> Selv om utgifter til ”Oslo Telefonen” og et nytt diesel-lokomotiv på Bergensbanen ikke kan karakteriseres som krisebevilgninger, viser uttalelsene at Nissen var tilbakeholden med å foreslå lånefinansiering.

---

<sup>251</sup> ”Lån og kreditt”, *Arbeiderbladet*, lørdag 18. januar 1936.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> St.prp. nr.1, 1937, 35.

<sup>254</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Da, Banksaker, Boks 523, Saldering av statsbudsjettet 1936-1946.

Tilsvarende holdning gjorde seg gjeldene under arbeidet med budsjettet for 1936/37. I et PM vedrørende budsjettets saldering, henviste Nissen til Bevilgningsreglementets paragraf 2 og understreket følgende: ”Prinsippet har vært at statsgjelden ikke skal stige, bortsett fra utgifter til rentable anlegg, såsom elektrifisering av jernbanen og Telegrafverkets kabelanlegg”.<sup>255</sup>

Nissen betraktet bevilgningsreglementets forbud mot underskuddsbudsjettering som et ufravikelig prinsipp.<sup>256</sup> Han advarte i den forbindelse mot å dekke en del av de faste avdragene på statsgjelden med nye lån.<sup>257</sup> Dette var ingen ny praksis. Mowinckel-regjeringen hadde gjort tilsvarende for å bedre kunne imøtekomme de krav som krisen stilte til staten i 1934/35. Nissen aksepterte naturligvis denne fremgangsmåte siden Stortinget godtok det. Men han var tydelig på at praksisen innebar et brudd med reglementets paragraf 2, og han advarte mot å følge denne linjen i flere budsjetterminer, da det ville innebære at statens gjeld øket: ”I de senere år er denne bestemmelse ikke overholdt. (...) Denne fremgangsmåte er selvsagt ikke uten betenkeligheter, når den anvendes i flere terminer”.<sup>258</sup> Det at Nissen advarte mot å bryte bevilgningsreglementet på dette punkt, viser at hans høyeste prioritet var å unngå statlig gjeldsstiftelse. I alle tilfeller viser det at hensiktmessighetsbetraktninger omkring effektene av budsjettpolitikken ble tillagt liten vekt. Det forsterker inntrykket av Nissen som talsmann for en snever statsøkonomisk tankegang, der budsjettbalanse ble betraktet som et mål i seg selv. På den måten er det grunn til å tro at Nissen, for å bruke Frischs perspektiv, sannsynligvis ikke hadde gjennomskuet de fiksjonsøkonomiske myter.<sup>259</sup>

Finansdepartementets fremgangsmåte for budsjettering av inntekter tyder på en vilje til å holde utgiftssiden så lav som mulig. Det virket etter alt å dømme disiplinerende på regjeringens finanspolitikk. Et godt stykke inn i etterkrigsperioden valgte man derfor bevisst å underbudsjettere inntektene.<sup>260</sup> Dersom man økte inntektsanslagene ville det kunne gi signaler til politikerne om at man hadde mer penger til disposisjon. I stedet satte man inntektsanslagene forsiktig for å ha ”reserver” på budsjettet. At dette var en praksis som ble akseptert av politikerne viser finansminister Indrebøs uttalelser i finansdebatten i 1936: ”Hvad inntektsanslagene angår, så tror jeg – foruten at der enda er adskillige reserver igjen – at vi

---

<sup>255</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 149, Statsbudsjettet II 1936-1937.

<sup>256</sup> Han aksepterte riktignok lånefinansiering av kapitalinvesteringer. Det kunne som nevnt ut i fra den finanspolitiske ortodoksi forsvarer fordi det ble betraktet som lønnsomme investeringer.

<sup>257</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 149, Statsbudsjettet II 1936-1937.

<sup>258</sup> Ibid.

<sup>259</sup> Berg og Hanisch, *Vitenskap og politikk*, 144.

<sup>260</sup> Lie, ”Hva førte Norge ut av krisen i 1930-årene”, 329.

over hele linjen har satt dem så forsiktig at de kan stå. Jeg tror ikke man skal kunne peke på en eneste konto hvor vi har satt beløpene op på en uforsvarlig måte.”<sup>261</sup> På bakgrunn av dette må det kunne sies at Indrebø ikke bare syntes å akseptere denne praksis. Han uttrykte også tilfredshet ved at inntektsanslagene var satt så forsiktig det var atskillig reserver på inntektsbudsjettet. Dette tyder enten på at Indrebø lot seg overtale av et konservativt embetsverk til å opprettholde en praksis som i høyeste grad må sies å være uttrykk for et ortodoks finanspolitisk syn, eller at hans synspunkter langt på vei var i samsvar med embetsverket. Så lenge politikerne ikke opponerte mot en slik fremgangsmåte, fungerte det godt som et virkemiddel til å bremse utgiftsveksten.<sup>262</sup> For å bryte en slik inngrodd praksis i departementet, ville det krevd en fast vilje fra politikerhold.<sup>263</sup>

Det er imidlertid lite som tyder på at det forelå en slik vilje hos finansministrene Indrebø og Bergsvik. Dersom man tar utgangspunkt i Bergsviks redegjørelse til Stortinget i forbindelse med budsjettforslaget for 1937/38, kan det ikke være tvil om at han sto for en restriktiv økonomisk politikk: ”Ser ein på dei offentlige finansar i det heile skulde ingen meir enn eg ynskt at mykje hadde vore betre (...). Det vilde soleis m.a vore ynskjeleg um det hadde vore høve til sterk nedbetaling av statsskulda.”<sup>264</sup> Ser man dette utsagnet i lys av Bergsviks forslag om gjeldsnedbetaling i krisedebatten i 1934, støtter det antagelsen om at han ikke bare sto for en restriktiv budsjettpolitikk, han ønsket i virkeligheten en sanering av statsfinansene. Når det gjaldt statens garantiansvar mente han at det var det ”utryggaste ved statsfinansane.” Et omfattende garantiansvar innebar en risiko for belastning av statsbudsjettet, og det var etter hans oppfatning det mest forsvarlige at det til enhver tid var en sum oppført på budsjettet til avskrivning av mulige tap.<sup>265</sup> Dette forsterker inntrykket av at Bergsvik ønsket å begrense budsjettets utgiftsside. Over budsjettet for 1937/38 ble krisebevilgningene skåret ned med 18,8 prosent i forhold til budsjettet for 1936/37.<sup>266</sup> Eksempelvis så ble bevilgningene til offentlige byggarbeider, under perioden med Bergsvik som finansminister, redusert av ”budgettmessige hensyn”.<sup>267</sup>

---

<sup>261</sup> St.forh. 7a, 1936, 155.

<sup>262</sup> Lie, ”Hva førte Norge ut av krisen i 1930-årene”, 329.

<sup>263</sup> Einar Lie hevder at dette fungerte meget effektivt lå lenge man hadde politikere som mente at det burde være en viss balanse mellom inntekter og utgifter. Ibid.

<sup>264</sup> St.forh. 7a, 1937, 30.

<sup>265</sup> Ibid.

<sup>266</sup> Ibid., 31.

<sup>267</sup> St.prp. nr. 1, 1937, 5- 6.

Adolf Indrebø hadde i motsetning til Bergsvik vært involvert i utarbeidelsen av kriseplanen. Om det innebar at Indrebø var mer inneforstått med de nye finanspolitiske prinsipper, kan være vanskelig å avgjøre. Men det er tegn som tyder på at han som finansminister var innstilt på å lånefinansiere noe av utgiftene til krisens bekjempelse. I debatten om tilleggsbudsjettet i juni 1935 uttrykte Indrebø at det ville ha vært ønskelig å sette i gang krisetiltak i større utstrekning og finansiere dem på en slik måte at disse tiltak kunne få ”full virkning med hensyn til økning av kjøpekraften.”<sup>268</sup> På den måten argumenterte Indrebø for positive effekter av underskuddsbudsjettering og antydte at statens ordinære inntekstrammer ikke kunne være grensesettende dersom en skulle få til en effektiv krisebekjempelse. Han var helt eksplisitt på at staten burde oppta lån for å finansiere krisebevilgninger: ”Under de nuværende forhold vilde det ganske utvilsomt være heldig å sette i gang en rekke arbeider utover det som er foreslått av Regjeringen og finansiere disse ved låneoptagelse.”<sup>269</sup> På den måten tydeliggjorde Indrebø at for å få til en stimulering av produksjon og inntekter i samfunnet, så måtte igangsettelse av offentlige arbeider skje i et omfang som gjorde lånefinansiering nødvendig. Man trengte å få ny aktivitet i økonomien, som ville skape vekst og mindre arbeidsledighet. ”Den virksomhet som på denne måte kunde settes i gang, vilde komme som et effektivt tillegg til den virksomhet som vi allerede har. (...) en nyskapt virksomhet på denne måte er av den største virkning med hensyn til å skaffe større beskjeftigelse, få flere folk i arbeid, skape større kjøpekraft og stigende omsetning.”<sup>270</sup>

Likevel er det ikke tvil om at Indrebø hang fast i en tradisjonell statsfinansiell tankegang. Så vidt jeg har kunnet bringe på det rene forelå det ingen konkrete forslag som tilsier et ønske om å drive en ekspansiv økonomisk politikk. At man gjenfant lik begrepsbruk hos Indrebø og ekspedisjonssjef Nissen taler for at det var stor grad av enighet om opplegget i tilknytning til finanspolitikken. På tross av Indrebøs argumentasjon i 1935, er det grunn til å anta at han betraktet lånefinansiering av kriseutgifter som en belastning av statens finanser. På den måten kan det påstås at Indrebø både argumenterte innenfor ny og gammel tankegang. Når det kom til praktisk gjennomføring var likevel den statsfinansielle situasjonen avgjørende for Indrebø.

---

<sup>268</sup> St.forh. 7b, 1935, 1131.

<sup>269</sup> Ibid., 1130.

<sup>270</sup> Ibid., 1130 og 1131.



I debatten i Stortinget i 1936 uttrykte han foreksempel tilfredshet over at statens gjeld ikke hadde øket.<sup>271</sup>

Nissen var tydelig på at staten ikke skulle ha en aktiv rolle i krisebekjempelse ettersom det ville generere uønskede budsjettmessige konsekvenser. I den forbindelse stilte han seg negativ til å avvikle bevertningsskatten som et ledd i å støtte reiselivsnæringen. Etter forslag fra Turisttrafikk-komiteen i mars 1934, skulle skatten avvikles i løpet av fem år, og dets utbringelse skulle avsettes til et Lånefond på fem millioner kroner til modernisering av hoteller.<sup>272</sup> Han kommenterte forslaget slik: ”Komiteens forslag er tiltalende, men det står mig ganske uklart, hvorledes vi på statsbudgett skal kunne undvære de 5-6 mill. kr. , som bevertningsskatten innbringer. Modernisering av hotellene er visstnok også ofte påkrevet, hvis man skal få øket turisttrafikken, (...). Men at staten skulde tre til, forekommer mig å kunne få betenkelige konsekvenser.”<sup>273</sup> Dette viser at Nissen var skeptisk til å avvikle en statlig inntektskilde og dermed tape inntekter på budsjettet. Der nest uttrykte han en reservert holdning til statlig støtte til modernisering av hoteller i form av et lånefond, da dette ville få uheldige konsekvenser for statens finansielle stilling. I Indrebøs redegjørelse for Stortinget angående statsbudsjettforslaget for 1936/37, brukte han liknende resonnement som ekspedisjonssjefen: ”(...) under de nuværende finansielle forhold med de store krav som krisen stiller til statens finansielle evne, vil det ikke være mulig å gå til en slik avvikling i den nærmeste fremtid.”<sup>274</sup> Og i debatten om de ekstraordinære krisebevilgninger i 1936, argumenterte han for at bevertningsskatten ikke kunne avskaffes ”fordi budgettet ikke tåler en så stor forrykning som at man tar bort en slik inntektspost på en gang.”<sup>275</sup>

## 6.2 Finansdepartementets håndtering av tiltakssakene

Adolf Indrebø var pådriver for at Finansdepartementet fra mai 1936 overtok sluttbehandlingen av tiltakssakene. Det innebar at Finansdepartementet fikk det avgjørende ord i sakene.<sup>276</sup> Da Tiltakskommisjonen ble nedsatt i 1935, etter innstilling fra

---

<sup>271</sup> St.forh. 7b, 1936, 1760.

<sup>272</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 56, Ekstraordinære krisebevilgninger 1936-1937.

<sup>273</sup> Ibid.

<sup>274</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 148, Statsbudsjettet I 1936-1937.

<sup>275</sup> St.forh. 7a, 1936, 422.

<sup>276</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 113, Industribanken: Tiltaksfondet 1936-1949.

Handelsdepartementet, var forutsetningen at hovedbehandlingen av garantisakene skulle skje i Handelsdepartementet. Bare de garantisaker som gjaldt beløp på over 100.000 skulle forelegges for Finansdepartementet. Inderbø ønsket det annerledes og ville bringe Finansdepartementet tyngre inn i avgjørelsene. Den finansielle behandlingen av søknadene måtte prioriteres. Nissen skrev i et PM datert 18. juni 1945: "Det var etter bestemt forlangende av avdøde statsråd Indrebø at Finansdepartementet overtok tiltakssakene. Statsråden fryktet for at disse farlige garantier og bevilgninger skulle gli ut, hvis ikke Finansdepartementet hadde det avgjørende ord."<sup>277</sup> Det kan være vanskelig å avgjøre om Indrebø faktisk uttalte seg på denne måten om garantiene, eller om det er Nissens synspunkter som skinner igjennom. I alle tilfeller viser det at Indrebø utvilsomt mente at det burde utvises en viss forsiktighet i disse sakene og at Finansdepartementet best ivaretok en forsvarlig "finansiell" behandling. Ikke desto mindre viser det at Inderbø mente at den finansielle vurderingen av sakene burde veie tyngst og at hensynet til statens finanser var et avgjørende argument.

På bakgrunn av det kildematerialet som er gjennomgått har jeg ikke klart å bringe på det rene hvilke kriterier Finansdepartementet la til grunn når de vurderte utlåns- og garantisakene. Likevel vil det utvilsomt være av interesse å få belyst hvilke prinsipper som ble tillagt vekt i departementets avgjørelse av disse sakene. Opplysninger i et PM fra finansminister Erling Sandberg 1941, gir riktignok en indikasjon på Finansdepartementets fremgangsmåte i disse sakene. Her kommer det frem at det ikke forelå faste regler for utlåns- og garantivirksomheten, men at det i det vesentlige bygget på Finansdepartementets praksis.<sup>278</sup> Det handlet om spørsmål vedrørende beregning av risiko for tap, rentabilitetsberegninger, spørsmål om kausjonsregler, gjennomføring av konverteringer av fordringer og aksjekapital, prioritets- og panteregler og lignende. Det ble understreket at den finansielle vurderingen av forholdene ikke kunne følge på forhånd opptrukne linjer, men at sakene måtte vurderes finansielt i hvert enkelt tilfelle. Lønnsomhetsprinsippet samt hensynet til statsbudsjettet blir interessant nok nevnt som vurderingskriterier uten at man gikk nærmere inn på disse forhold. Til tross for at opplysningene fremkommer i et PM av finansministeren i Quisling-regjeringen i 1941, må man kunne anta at departementets praksis på dette område ikke brått endret seg under de første årene av okkupasjonen. Derimot er det grunn til å tro at disse opplysningene gir en indikasjon på den praksis som ble gjennomført i årene forut.

---

<sup>277</sup> Ibid.

<sup>278</sup> Ibid.

I et brev til Finansdepartementet i oktober 1937, advarte handelsminister Alfred Madsen mot at Finansdepartementet skulle ha ansvaret for tiltakssakenes endelige utforming og kontroll. Han begrunnet dette med at behandlingen av sakene neppe ville bli ivaretatt på en tilfredsstillende måte, og at selve formålet med garantiene ikke ville oppnås. Han understreket at Industrikontoret i Handelsdepartementet besatte den rette kompetanse til å håndtere disse sakene, da den ”faglige behandling må ligge til grunn (...)”<sup>279</sup> Madsen vurderte det dit hen at den finansielle side av sakene kun utgjorde en del av en samlet faglig vurdering, og han gikk langt i å antyde at Finansdepartementets håndtering av sakene ikke ivaretok dette perspektivet. Han uttalte følgende:

”Dette departement skal videre bemerke at når det gjelder å reise nye industrielle tiltak, er det av overordentlig betydning at disse blir underkastet en viss faglig kontroll, således at man derigjennem får anledning til å følge bedriftene og sammenholde resultatene med de erfaringer man har fra lignende saker, og for øvrig med den kontakt man har med industrien å søke å opnå at tiltakene virkelig kan føre til industrireisning. Skal kontrollen innskrenkes til den finansielle, vil neppe formålet med garantiene m.v. opnås.”<sup>280</sup>

For Madsen var sannsynligvis hensikten med Tiltakskommisjonen, garantiene, samt bevilgningene over kapittel 1165, å føre en økonomisk politikk etter produksjonslinja. Målsettingen var å stimulere til industriell ekspansjon. Det måtte gå hånd i hånd med en utvidet teknisk forskningsvirksomhet.<sup>281</sup> Industrikontoret i Handelsdepartementet hadde i følge Madsen kompetent personale med ”juridisk som teknisk og nasjonaløkonomisk utdannelse, samt praktisk erfaring fra industrielle bedrifter og næringslivet for øvrig”, og han trakk særlig frem ingeniørenes rolle. Finansdepartementet var derimot ikke egnet til å ivareta dette arbeidet og Madsen mente at det var en målkonflikt mellom de to departementer der Finansdepartementets fokus på den rent finansielle siden av tiltakssakene hindret gjennomføringen av en offensiv økonomisk politikk.

---

<sup>279</sup> Ibid.

<sup>280</sup> Ibid.

<sup>281</sup> Ibid.

Colbjørnsen formulerte et mer spissformulert resonnement enn Madsen, i en artikkel i *Arbeiderbladet* i januar 1936: "Den nuværende centraladministrasjon er ikke skikket til å takle og løse slike opgaver. Gammel treghet, fordommer og byråkrati henger igjen, (...)".<sup>282</sup> Han fremholdt at Tiltakskommisjonen hadde anbefalt statsgarantier for "en hel del nyttige tiltak skikket til å gjøre oss mer selvberget, øke eksporten og utnytte landets naturlige rikdomskilder".<sup>283</sup> Men at den praktiske realisering av tiltakene gikk smått. Dette skyldtes i følge Colbjørnsen dels at: "Det gamle systems menn, som i kraft av sine stillinger søker å sabotere eller bremse på de praktiske arbeidstiltak, påtar sig et stort ansvar, (...)". Dette kan vanskelig tolkes på noen annen måte enn at Finansdepartementet må ha virket bremsende på Tiltakskommisjonens arbeid. Riktignok bar også Tiltakskommisjonen preg av sendrektighet og kryssende interesser, noe også Colbjørnsen påpekte ved flere anledninger. Men det undergraver knapt det faktum at Finansdepartementets praksis for håndtering av tiltakssakene ikke var i tråd med den produksjonstankegangen som Madsen og Colbjørnsen var målbærere av.

Produksjonslinja forutsatte i alle tilfeller en omorganisering og utbygging av det sentrale forvaltningsapparat. Mangelen av et Industridepartement bidro sannsynligvis til at regjeringen manglet handlekraft i industripolitikken. En utbygging av industriadministrasjonen ville sannsynligvis kunne bidratt til at garantisakene ble håndtert mer i samsvar med Madsens og Colbjørnsens linje. At Finansdepartementet fikk det avgjørende ord må ses i sammenheng med at regjeringen var splittet i synet på hvordan disse sakene skulle håndteres.

At Nissen ikke betraktet statlig industrireisning som en del av Finansavdelingens virksomhetsområde understøttes av at han i 1936 ønsket at Finansavdelingen ble fritatt for garantisakene.<sup>284</sup> Det syntes klart at verken med hensyn til organisering eller kompetanse var Finansdepartementet egnet til å ivareta en offensiv industriell vekstpolitikk. Når likevel Finansdepartementet fikk en dominerende rolle i tiltakssakene, var det symptomatisk at hovedvekten ble lagt på å sikre finansielt forsvarlige disposisjoner. At den faglige vurderingen ble nedvurdert i så måte er åpenbart. For at den statlige støtten skulle virke effektivt var det nødvendig at man tok økonomisk risiko. Som nevnt har jeg ikke gått inn på de konkrete saker og sett på Finansdepartementets vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Men det

---

<sup>282</sup> "Industrien", *Arbeiderbladet*, torsdag 16. januar 1936.

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> Finansdepartementet, Finanskontoret C, Db, Sakpakker C, Boks 113, Industribanken: Tiltaksfondet 1936-1949.

er god grunn til å anta at det ble utført relativt strenge risikovurderinger for å skjerme statskassen. Nissens uttalelser i 1945 støtter denne antagelsen: ”Det har i årenes løp vært en rekke tiltakssaker som ville påført Statskassen store tap, hvis ikke Finansdepartementet hadde holdt igjen”.<sup>285</sup>

### 6.3 Oppsummering

Når det gjaldt garantisakene er det liten tvil om at Finansdepartementet virket bremsende på regjeringens industripolitikk. Departementets risikovurderinger i disse sakene var strenge, og hensynet til statsfinansene veide tyngre enn å bevilge til industrielle formål. Målet var å skjerme statskassen. At Finansdepartementet fikk det avgjørende ord i garantisakene bidro derfor til en mindre effektiv industripolitikk. Den statsfinansielle tankegangen sto sterkt i departementet. Som en markant sjef for Finansavdelingen så Nissen til at forberedelsen av statsbudsjettene skjedde i overensstemmelse med bevilgningsreglementet. Dette hadde en konserverende virkning. Likevel var finansministrene i regjeringen Nygaardsvold lite innstilt på å utfordre dette tankesettet. At man følte en lojalitet til bevilgningsreglementet var tydelig også i den politiske ledelsen i departementet. Budsjettbalanse som finanspolitisk hovedregel sikret at politikerne ikke kunne bruke mer penger til ulike tiltak enn de var beredt til å skaffe gjennom skatter og avgifter. Her skilte det lite mellom embetsverkets restriktive linje og de holdninger man fant hos Indrebø og Bergsvik. Hovedregelen var at budsjettene måtte balanseres uten gjeldsøkning.

---

<sup>285</sup> Ibid.

## Kapittel 7. Konklusjoner

### 7.1 Krisepolitiske holdninger og synspunkter i Arbeiderpartiet

Dersom en ser etter hovedlinjene i Arbeiderpartiets krisepolitikk i mellomkrigsårene, må Nygaardsvold-regjeringens politikk sies å representere en langtidslinje i partiets grunnsyn i krisepolitiske spørsmål. Uavhengig av de økonomiske planene tidlig på 1930-tallet, gjenfinner man en rekke komponenter i krisepolitikken etter 1935, som hadde sitt opphav i partiets krisesyn i 1920-årene. På den måten er det grunn til å fremheve sammenhengen i partiets holdning i krisepolitiske spørsmål, der reorienteringen tidlig på 1930-tallet ikke kan karakteriseres som et brudd og opptakten til en regimeendring i den økonomiske politikken, ettersom det nye tankesettet ikke ble tilstrekkelig grunnfestet i partiet som helhet.

De økte krisebevilgningene under regjeringen Nygaardsvold ble dekket av økte skatter og avgifter. At en slik finansiering ville trekke kjøpekraft ut av markedet ble i svært liten grad satt på dagsorden. Med unntak av Arbeiderpartiets fraksjonsbemerkninger i spesialkomiteens budsjettinnstilling fra 1934, finner man få uttalelser der sentrale politikere eksplisitt argumenterer for nødvendigheten av en motkonjunkturpolitikk. Begrepet sunde finanser i tiltredelseserklæringen i 1935 indikerer at regjeringen ønsket å fremme 1920-årenes finanspolitiske holdninger. Det å balansere budsjettene uten gjeldsøkning var viktigere enn å begi seg inn på en finansiering, som etter gjengs oppfatning ville kunne medføre en svekkelse av statens finansielle stilling. Undersøkelsen viser likevel at man ikke kan avvise at regjeringen, under forhandlingene med Bondepartiet i 1935, var innstilt på å lånefinansiere deler av utgiftsøkningen. Ikke desto mindre var dette små beløp i forhold til kriseplanen og avslører i liten grad noen reell vilje til å bryte med konvensjonell budsjettpolitikk.

Det er imidlertid grunn til å påpeke at enkelte arbeiderpartipolitikere argumenterte i spenningsfeltet mellom nytt og gammelt syn på økonomisk politikk. Argumentasjonen var på den måten forenlig med det gamle statsfinansielle syn, samtidig som den pekte i retning av å betrakte finanspolitikken som et legitimt styringsinstrument. Finansminister Indrebø gav for eksempel uttrykk for at det var nødvendig å lånefinansiere offentlige arbeider for å kunne skape aktivitet i økonomien. Like fullt fantes det en grunnleggende motvilje mot å øke statens

gjeld for å løse sysselsettingsproblemene, også hos finansminister Indrebø som må sies å demonstrere størst innsikt i det nye tankesettet. At han eksplisitt argumenterte for betydningen av å skjerme statskassen i tiltakssakene, forsterker inntrykket av et statsfinansielt grunnsyn.

Nygaardsvold-regjeringen førte i årene 1935-1937/38 en krisepolitikk som bygget på arbeidslinja. En betydelig del av krisebevilgningene gikk til bygg- og anleggsvirksomhet. Ettersom bevilgningene bortimot ble doblet i forhold til Mowinckel-regjeringen, kan man si at både størrelsen på bevilgningene og innretningen reflekterte krisepolitiske ambisjoner fra regjeringens side. Likevel var dette velkjente virkemidler, som i liten grad avslørte noen vilje til å legge om den økonomiske politikken i retning av en sterkere og mer permanent statlig styring av samfunnsøkonomien. Men opprettelsen av Tiltakskommisjonen, Industribanken og statsgarantier til industrielle formål, viser utvilsomt en tendens til at regjeringen også tenkte langs produksjonslinja.

Et viktig poeng er at produksjonslinja sannsynligvis ikke sto særlig sterkt verken hos Nygaardsvold selv, eller i regjeringen for øvrig. Med unntak av Alfred Madsen, var det ingen som kunne drive dette arbeidet med kraft og overbevisning i det løpende politiske arbeidet. Regjeringssjefen bygget i svært begrenset grad sin argumentasjon rundt begreper som uutnyttede produksjonsmuligheter og nasjonaløkonomisk betydning av en sterk utbygging av industrien. Derfor er det lite sannsynlig at Nygaardsvold-regjeringen, dersom de hadde hatt flertallsmakt, ville dreid sin økonomiske politikk i retning av større statlige investeringer i kraftkrevende storindustri, lagt til rette for planøkonomisk utredningsarbeid, samt påbegynt en helt nødvendig omorganisering og utbygging av det sentrale forvaltningsapparat.

## **7.2 Det øvrige politiske miljø og embetsverkets holdninger**

Regjeringens svake stilling i forhold til Stortinget bidro til at man måtte tone ned sine krisepolitiske ambisjoner. Undersøkelsen har vist at de borgerlige partier på Stortinget ikke var villige til å godta radikale omlegginger i den økonomiske politikken. Dette viste seg med stor styrke i krisedebatten i 1934. Bondepartiet, som ble regjeringens samarbeidspartner, opprettholdt sin hardnakkede motstand mot lånefinansiering av krisebevilgninger i forhandlingene om tilleggsbudsjettet i 1935. Sunde finanser måtte prioriteres høyere enn å

bevilge til arbeidsledighetens bekjempelse. Det medførte at tilleggsbudsjettet til Nygaardsvold-regjeringen, ble beskåret med nesten 20 millioner kroner.

Det må videre fastslås at den vanskelige parlamentariske situasjonen bidro til at garantiordningen ikke fungerte etter sine intensjoner. For det første viste dette seg ved at rammebevilgningene ble satt langt lavere enn det Arbeiderpartiet fremmet forslag om. Derneft var de øvrige partiene opptatt av å markere Stortingets makt ved å presse igjennom det som kan karakteriseres som en detaljstyring av regjeringen i garantispørsmålene. Motstanden fra Høyre og Venstre mot Tiltakskommisjonen og statsgarantiene var av prinsipiell art, der man ytret skepsis til det man oppfattet som en for sterk statlig innblanding og dirigering av det økonomiske liv. Etter hvert unnlot man ikke å påpeke at resultatene av regjeringens industripolitiske fremstøt var små. Tiltakskommisjonens virksomhet ble i den forbindelse omtalt i lite flatterende ordelag og relativt hyppig ble det fra borgerlig hold ytret et ønske om å avvikle garantiordningen. Også når det gjaldt å få den nødvendige støtte til opprettelse av en Industribank, møtte regjeringen motstand. Venstre og Høyre markerte sitt syn ved å stemme for utsettelse. Regjeringen fikk imidlertid støtte fra Bondepartiet under forutsetning av at Industribanken ble et halvoffentlig institutt og ikke en ren statsbank.

Denne analysen har vist at det statsfinansielle tankesettet sto sterkt hos ekspedisjonssjef Friedrich Georg Nissen. Som en markant sjef for Finansavdelingen mente Nissen at det gjaldt å forberede budsjettene i streng overensstemmelse med bevilgningsreglementet. Om og i tilfelle hvor sterkt dette har virket disiplinerende på Nygaardsvold-regjeringens eventuelle ambisjoner om å drive ekspansivt er vanskelig å avgjøre. Det er mye som tyder på at det konservative embetsverket i Finansdepartementet i liten grad ble utfordret av arbeiderpartiregjeringen på dette området. Likevel er det ikke tvil om at Finansavdelingen og Nissen besatte et enda strengere budsjettpolitisk syn enn Stortinget. Det er derfor all grunn til å tro at dette har hatt en konserverende virkning.

På et område hvor det er sterke holdepunkter for å kunne påstå at Finansdepartementet virket som en bremsekloss på regjeringens styringsambisjoner, var statsgarantiene og Tiltakskommisjonen. Nå kan det også her stilles spørsmål ved om det forelå noe betydelig forskjeller i synet til ekspedisjonssjef Nissen og Nygaardsvold-regjeringens finansministere. Ikke desto mindre fremkommer det at i Finansdepartementets praksis for håndtering av tiltakssakene, var det å skjerme statskassen et viktig argument når beslutningen om



garantiutstedelse skulle tas. Det medførte at Finansavdelingen satte en stopper for en god del tiltakssaker.

### **7.3 Hvor er det brudd og omlegging i krisepolitikken og hvor er det sammenheng og kontinuitet?**

Flere forhold markerer kontinuiteter mellom Nygaardsvold-regjeringens krisepolitikk og krisediskusjoner på 1920-tallet. For det første var man villig til å gå lenger enn noe annet parti når det gjaldt størrelsen på krisebevilgningene. Gjennom hele 1920-tallet hadde partiet markert at staten hadde et ansvar for å holde sysselsettingen oppe gjennom motstand mot parilinen og de borgerliges hardhendte nedskjæringspolitikk. At krisebevilgningene virkelig skjøt fart i perioden med Nygaardsvold, må ses i forlengelsen av partiets orientering i opposisjon i 1920-årene, der man gjennomgående presset på for større beløp over statsbudsjettene til sysselsettingstiltak. For det andre skulle krisemidlene skaffes til veie gjennom økt skatte- og avgiftstrykk. At arbeiderpartiregjeringen gikk skatteveien for å skaffe krisemidler, må sies å være i samsvar med mer grunnfestede tradisjoner i partiets syn i mellomkrigsårene. Tendensen til å vektlegge fordelingsperspektivet var et iøynefallende trekk hos Arbeiderpartiet i hele perioden.

Nygaardsvold-regjeringens motvilje mot å øke statens gjeld for å løse sysselsettingsproblemene må ses i forlengelsen av partiets uforbeholdne tilslutning til budsjettbalanseregelen på 1920-tallet. Undersøkelsen viser at det er grunn til å fremheve kontinuiteten i partiets budsjettpolitiske syn i mellomkrigsårene. Arbeiderpartiet skilte seg lite fra de øvrige partier når det kom til å betrakte den tyngende statsgjeld som en hemske for en offensiv sysselsettingspolitikk. Illustrerende er partiets stadige angrep på de borgerlige for å ha drevet lånegjelda opp i god tider, slik at tanken om konjunkturberedskap var utelukket. Den statsfinansielle tankegang viste seg å være toneangivende hos sentrale arbeiderpartipolitikere etter 1935. Erfaringene med den statsfinansielle krise var noe man delte med det øvrige politiske miljø. Det var derfor viktig for regjeringen å ikke risikere store budsjettmessige utglidninger slik det hadde skjedd i krigens slutfase og i den første etterkrigstid. Hovedregelen måtte være at budsjettene skulle balanseres uten gjeldsøkning.

Dernest må Nygaardsvold-regjeringens fokus på arbeidslinja til fordel for produksjonslinja sies å ha sitt utspring i etablerte krisepolitiske holdninger i 1920-åra. Som vi har sett

argumenterte Hornsrud så tidlig som i 1921, for å øke bevilgningene til offentlige arbeider, fortrinnsvis til veier og jernbane, i nedgangstider. At staten skulle bidra til å holde sysselsettingen oppe, gjennom å øke aktiviteten i offentlig anleggsvirksomhet, var et av kjernepunktene i partiets krisepolitikk i mellomkrigsperioden. Profilen på arbeiderpartiregjeringens krisebudsjetter føyer seg således inn i mer befestede tradisjoner i partiets krisepolitikk.

Hvordan skal man så forstå nyorienteringen i 1933/34? Drivkraften bak innføringen av det sosialøkonomiske perspektivet i kriseplanen var all hovedsak Ragnar Frisch, riktignok i tospann med Ole Colbjørnsen. Men siden Colbjørnsens prosjekt strakk seg langt videre enn kun innføringen av nye kortsiktige konjunkturpolitiske virkemidler, er det nærliggende å tenke at det kun var Ragnar Frisch som i begynnelsen av 1930-årene kan regnes som eksponent for det nye synet. Colbjørnsen på sin side må sies å ha hatt en spesiell rolle i Arbeiderpartiet i 1933/34. På den ene siden var han partiets ubestridte talsmann i økonomisk-politiske spørsmål, med Martin Tranmæl i ryggen. På den annen side hadde hans synspunkter liten gjennomslagskraft i stortingsgruppa. At Colbjørnsen, fra sin posisjon som journalist i *Arbeiderbladet*, førte diskusjoner med Frisch om nødvendigheten av nye virkemidler i den økonomisk politikken, var etter alt å dømme mer et uttrykk for Colbjørnsens kapasitet og interesse på området, enn at dette var et syn som Arbeiderpartiet på dette tidspunktet hadde omfavnet.

Likevel kommer man ikke forbi at nye kreditt- og finanspolitiske virkemidler ble forelagt Stortinget av Arbeiderpartiet, som en del av deres løsning på krisen. Dette betyr imidlertid ikke at det nye synet var grunnfestet i partiet. For at de nye teoretiske innsiktene skulle få bestemme de politiske handlingene måtte man på politisk og administrativt nivå frigjøre seg fra det gamle tankesettet. Det er sterke indikasjoner på at så ikke skjedde tiltross for kriseplanen av 1934. Et viktig punkt i den forbindelse er at de nye innsiktene til Frisch og Keynes i denne perioden bare var i ferd med å slå igjennom, og var således på ingen måte ferdig tenkt fra økonomenes side. Det må derfor konkluderes med at begivenhetene i 1933/34 ikke kan karakteriseres som et brudd. I stedet må det ses på som episodiske utspill, der noen få aktører sørget for å hekte Arbeiderpartiet på en løpende diskusjon som foregikk i mange land, om nødvendigheten av at staten tok et større ansvar for sysselsettingsproblemet.

## Kilder og litteratur

### Arkiv

#### Riksarkivet

Finansdepartementet, Finanskontoret C (1917-1971)

Boks 523, 530. Hyllenr. 2A237

Boks 54-56, 113, 146-151. Hyllenr. 1A036

### Aviser

Arbeiderbladet, årgang 1933-1937

Aftenposten, årgang 1934-1936

### Andre kilder

Arbeiderpartiets kriseplan 1934: forslag for Stortinget fra Det norske Arbeiderparti.

Arbeidernes Aktietrykkeri, 1934

*En norsk 3-årsplan: veien frem til en socialistisk planøkonomi i Norge.* Norske arbeiderpartis forlag, 1933.

Tidsskriftet *Det 20 de Århundre*, årgang 1933 nr. 1.

### Litteratur

Amdam, Rolv Petter. "Teknologi og planøkonomi". *Arbeiderhistorie* 1989, nr. 4: 107–123.

Andersen, Kjetil Gjølme. "En norsk treårsplan?". *Historisk tidsskrift* 2003, nr. 1: 113-140.

Andvig, Jens Christopher. *Ragnar Frisch and the great depression: A study in the interwar history of macroeconomic thecnology and policy.* Doktoravhandling, Universitetet i Oslo, 1986.

Berg, Trond og Hanisch, Tore J. *Vitenskap og politikk: Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år.* Oslo: Aschehoug, 1984.

Berntsen, Harald. *I malstrømmen: Johan Nygaardsvold 1879-1952.* Oslo: Aschehoug, 1991.

- Bjørgum, Jorunn. *Venstre og kriseforliket: Landbrukspolitik og parlamentarisk spill 1934-1935*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1978.
- Bjørnson, Øyvind. *På klassekampens grunn (1900-1920)*. Arbeiderbevegelsens historie. 2 bd. Oslo: Tiden, 1990.
- Bull, Edvard. "Kriseforliket mellom Bondepartiet og Det Norske arbeiderparti 1935". *Historisk tidsskrift* 1959, nr. 1: 121–139.
- Dahl, Hans Fredrik. *Norge mellom krigene: Det norske samfunn i krise og konflikt 1918-1940*. Oslo: Pax, 1975.
- Dahl, Svein. *Høyre og staten: Høyres holdning til statlige inngrep i det økonomiske liv i mellomkrigstiden*. Oslo: Universitetsforlaget, 1985.
- Danielsen, Rolf. *Borgerlig oppdemningspolitikk 1918-1940*. Høyres historie. 2 bd. Oslo: Cappelen, 1984.
- Furre, Berge. *Norsk historie fra 1914-2000: Industrisamfunnet – fra vokstervisse til framtidstil*. Oslo: Samlaget, 2000.
- Førsund, Finn B. "Det norske Arbeiderparti 1930-33: Krisepolitikken og vegen til sosialismen". Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 1975.
- Gerhardsen, Einar. *Unge år: Erindringer fra århundreskiftet fram til 1940*. Oslo: Den norske bokklubben, 1976.
- Grytten, Ola Honningdal. "En empirisk analyse av det norske arbeidsmarked 1918-1939: Arbeidsledigheten i Norge i internasjonalt perspektiv". Doktoravhandling, Norges Handelshøyskole, 1994.
- Harrod, R. F. *The Life of John Maynard Keynes*. Middlesex, England: Penguin Books, 1951.
- Helgerud, Frode. "'Viel Geschrei und wenig Wolle': kommisjonen for nye arbeidstiltak, planlegging og økt selvberging 1935-1940". Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1976.
- Jakobsen, Kjetil. "Efter oss kommer overfloden: Teknokratisk moderniseringsideologi i norsk politikk og samfunnsvitenskap 1917-1953". Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1994.
- Kili, Terje. "Den borgerlige sosialisten: Wilhelm L. Thagaard 1917-1945". Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1993.
- Beckman, Svante. "Ekonomisk politik och teori i Norden under mellankrigstiden". I *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden: Nordiska historikermötet i*

- Uppsala 1974 Mötesrapport*, 27-66. Med medvirkning av Hans Chr. Johansen, Francis Sejersted og Henri J. Vartiainen. Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1974.
- Larssen, Olav H. *Sti gjennom ulendt terreng: læretid, partistrid, ny vekst*. Oslo: Aschehoug, 1969.
- Lie, Einar og Roll-Hansen, Hege. *Faktisk talt: Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Lie, Einar. *Ambisjon og tradisjon: Finansdepartementet 1945-1965*. Oslo: Universitetsforlaget, 1995.
- \_\_\_\_\_. ”Hva førte Norge ut av krisen i 1930-årene”. *Historisk tidsskrift* 1996, nr. 3: 324-336.
- \_\_\_\_\_. ”Økonomisk politikk i det 20. århundre”. *Historisk tidsskrift* 2006, nr. 4: 645-664.
- Maurseth, Per. *Gjennom kriser til makt (1920-1935)*. Arbeiderbevegelsens historie. 3 bd. Oslo: Tiden, 1987.
- Myrvang, Christine. ”Sosialistiske produksjonsidealer – ’dagen derpaa’ - : storskala og teknokrati i norsk sosialiseringdebatt og –teori 1917-1924”. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1995.
- Nielsen, May-Brith Ohman. ”Jord og ord: En studie av forholdet mellom ideologi og politikk, strategi og mobilisering hos den tredje pol i det norske partisystemet: Bondepartiet 1915-1940”. Doktoravhandling, Universitetet i Bergen, 1997.
- Nordvik, Helge W. ”Krisepolitikken og den teoretiske nyorientering av den økonomiske politikken i Norge i 1930-årene”. *Historisk tidsskrift* 1977, nr. 1: 289-317.
- Nyman, Olle. *Krisuppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Bondeförbundet 1933*. Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1944.
- Nysæter, Egil. ”Sosialistane og pengepolitikken 1920-1928”. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 1972.
- Peden, Georg C. *Keynes and his Critics: Treasury Responses to the Keynesian Revolution 1925-1946*, redigert av G.C. Peden. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Pryser, Tore. *Klassen og nasjonen (1935-1946)*. Arbeiderbevegelsens historie. 4 bd. Oslo: Tiden, 1988.
- Sejersted, Francis. *Historisk introduksjon til økonomien*. 3. utg. Oslo: Cappelen, 1992.
- \_\_\_\_\_. ”Ideal, teori og virkelighet: Nicolai Rygg og pengepolitikken i 1920-årene.” I *Demokrati og rettsstat*, 9-111. Oslo: Pax, 2001.
- Slagstad, Rune. *De nasjonale strategier*. Oslo: Pax, 2001.

Tønnesson, Kåre D. *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*. 4 bd. Oslo: Universitetsforlaget, 1979.